

ISSN 1564-4170

S E R I E

ASUNTOS DE GÉNERO

Violencia contra las mujeres y políticas públicas

Implicancias fiscales y socioeconómicas

Corina Rodríguez Enríquez
Laura Pautassi



C E P A L



cooperación
española

ASUNTOS DE GÉNERO

Violencia contra las mujeres y políticas públicas

Implicancias fiscales y socioeconómicas

Corina Rodríguez Enríquez

Laura Pautassi



NACIONES UNIDAS



cooperación
española

Este documento fue elaborado por Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi, consultoras de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) bajo la supervisión de María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género.

Las autoras agradecen los comentarios y aportes de María Nieves Rico, Natalia Gherardi, Alejandra Valdés y Pamela Villalobos, así como la asistencia de Nicolás Águila.

A su vez, se agradece el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.4236

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00701

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Resumen..... | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. Licencias para trabajadoras víctimas de violencia de género en Argentina | 11 |
| A. Proyectos de ley | 14 |
| B. Aproximaciones al esfuerzo fiscal de este tipo de iniciativas | 16 |
| 1. Estimación del costo de la licencia para trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires | 17 |
| 2. Estimación del costo de la licencia para trabajadoras del sector público nacional..... | 19 |
| 3. Estimación del costo de la licencia para las ocupadas formales | 19 |
| 4. Ajustando la estimación a los datos de registro | 20 |
| II. Las propuestas legislativas de una transferencia monetaria para los hijos/as de víctimas de femicidios..... | 21 |
| III. Ingresos monetarios para mujeres víctimas de violencia: el caso del Programa Ellas Hacen | 25 |
| IV. Cuerpo de abogados y abogadas para violencia de género..... | 27 |
| V. El financiamiento del costo fiscal de las políticas de reparación..... | 29 |
| VI. El costo socio-económico de la falta de implementación de políticas de atención y reparación de la violencia contra las mujeres | 31 |
| A. La metodología CEPAL de estimación del costo de las problemáticas sociales..... | 32 |
| B. Los costos socio-económicos de la violencia contra las mujeres | 32 |
| 1. Aplicación al caso argentino | 34 |
| VII. Conclusiones | 41 |
| Bibliografía | 43 |
| Serie Asuntos de Género: números publicados | 46 |

Cuadro

| | | |
|----------|---|----|
| Cuadro 1 | Estimación del costo socio-económico de la Violencia contra las Mujeres para distintos escenarios..... | 37 |
|----------|---|----|

Recuadro

| | | |
|------------|--|----|
| Recuadro 1 | Costos socio-económicos de la Violencia contra las Mujeres: antecedentes | 37 |
|------------|--|----|

Resumen

Vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas y como tal requiere de respuestas estatales integrales que garanticen su ejercicio y que superen una mirada de asistencia sobre las víctimas y su familia. Se ha reiterado que en América Latina y el Caribe existe una importante brecha entre la dimensión y gravedad de las situaciones de violencia de género y las respuestas estatales, tanto a nivel de las políticas públicas como en el ámbito judicial. La evidencia empírica, cuando se encuentra disponible, da cuenta de una variedad de instrumentos normativos, jurídicos, recursos de protección, medidas de reparación que no siempre garantizan su efectiva y oportuna aplicación. Sin embargo, numerosas iniciativas se presentan en los países, a instancias de decisores políticos, de organizaciones de mujeres o de la sociedad civil que buscan dar respuestas ante la gravedad y urgencia que la situación demanda.

El presente documento parte por considerar políticas implementadas recientemente en Argentina, para desarrollar distintos ejercicios de estimación del costo fiscal de implementar estas políticas, con el objetivo de: i) identificar las posibilidades y dificultades de contar con la información para construir este tipo de ejercicios; ii) estimar el esfuerzo fiscal necesario para llevarla adelante; iii) contrastar, a los efectos de aproximar la magnitud de dicho esfuerzo fiscal con el monto de otras partidas presupuestarias; iv) realizar propuestas en relación con los costos socio-económicos que implicaría no adoptar medidas y políticas públicas preventivas.

Concordantemente, en primer lugar se presentan cuatro medidas propuestas para las situaciones de violencia de género en Argentina: i) licencias para trabajadoras en el régimen de empleo público en algunas jurisdicciones en Argentina, ii) pensión para hijos e hijas de víctimas de violencia de género; iii) el Programa “Ellas Hacen”, que propone respuestas para fortalecer la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia y en situación de vulnerabilidad socioeconómica, iv) la creación del cuerpo de abogados y abogadas especializadas en violencia de género. En cada caso se realiza un ejercicio de estimación del costo fiscal que implicaría la implementación de estas políticas. El aporte que realiza el análisis consiste principalmente en plantear argumentaciones, metodologías posibles para contrastarlas y estimaciones, con el objetivo de abrir el debate en múltiples escenarios. El objetivo final es advertir sobre la urgencia de adoptar medidas para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres, acercar una idea de magnitud de los requerimientos presupuestarios que este tipo de medidas podrían demandar, así como de las implicancias económicas de no implementar estas medidas.

Introducción

El abordaje de la violencia de género ha tenido un impulso destacado en los últimos años en los países de América Latina y del Caribe, a través de diversas medidas legislativas y programáticas para su implementación. En el campo legal, se ha avanzado con la sanción de leyes de protección integral y la regulación de femicidio o feminicidio, ya sea a partir de su tipificación o con la calificación de agravante de un homicidio¹. Se han aumentado medidas de protección que incluyen desde protección directa a las víctimas (botones antipánico, custodias, brazaletes), hasta acciones vinculadas al acompañamiento en el proceso judicial. En menor medida, se ha avanzado en el campo de políticas públicas que le permitan a las mujeres contar con mayor protección de su integridad y que les faciliten reinserirse en distintos ámbitos para desarrollar su vida (Gherardi, 2012). En éste último caso, los planes nacionales han jugado un papel importante, al menos desde la acción comunicativa, aunque el grado de implementación también es dispar en la región, a lo cual se le suma el sostenido déficit de información existente².

Si bien se visualiza una mayor conciencia por parte de los decisores públicos, en especial de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) en los países de América Latina y el Caribe, en relación con reconocer que las múltiples manifestaciones de violencia hacia las mujeres responden a un complejo entramado de causas y requieren de abordajes intersectoriales, las brechas entre este reconocimiento y las medidas adoptadas aún son elevadísimas³. Por ese motivo, resulta difícil que a

¹ El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe provee información sobre las leyes nacionales e indicadores de violencia, <http://www.cepal.org/>.

² En este último caso, el Comité de expertas en Violencia (CEVI) de la Convención Americana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, Convención de Belem do Pará, ha manifestado su preocupación acerca de la falta o las deficiencias de la información remitida por los países, en especial en relación con cuatro rubros solicitados: comisarías, capacitación de funcionarios/as, programas de atención y campañas de prevención. El CEVI ha manifestado: “*significa que los Estados no solo no cuentan con estos presupuestos, sino que no existe una planificación intersectorial coordinada que permita negociar fondos para acciones concertadas en prevención de la violencia contra las mujeres y atención a las afectadas. De las respuestas recibidas, el indicador con más presupuesto asignado es el de los programas de atención, siendo el menos respondido el indicador referido a las campañas de prevención*” MESECVI (2011: 24).

³ Si se analizan los distintos estudios realizados a lo largo de los últimos años en América Latina (Almérás *et al.*, 2002; CEPAL, 2007; Hurtado y Fries, 2009, Almérás y Calderón, 2012), se constata que la brecha entre la dimensión de la violencia y las políticas públicas se ha mantenido constante. La mayor diferencia se puede encontrar en una mejora de las fuentes de información disponibles o de reformas en materia punitiva (Villanueva Flores, 2010), pero en los hechos y a pesar de los avances la distancia entre la violencia y las respuestas estatales es significativa.

través de una única estrategia de intervención se logre alcanzar garantías en torno a la vida libre de violencia para las mujeres, ya que difícilmente se pueda considerar el entramado de relaciones que involucra, la situación en que quedan las hijas e hijos de la mujer víctima cuando los hubiera o bien, la simple cuestión de la disponibilidad de tiempo, para el caso de las trabajadoras asalariadas, por ejemplo para trámites judiciales, tratamientos médicos varios, atención de la salud mental, traslados laborales, búsqueda de vivienda, entre otros.

Inclusive más, en los casos en los que las denuncias de violencia habilitan procesos judiciales sostenidos, dada una serie de obstáculos subjetivos y materiales, las mujeres que enfrentan situaciones de violencia terminan por no elevar la denuncia, o deciden posteriormente retirarla o dejarla sin efecto (ELA, 2009), situación que es similar en la mayoría de los países de la región (CIDH, 2007)⁴. Y a pesar de que las decisiones judiciales sobre violencia constituyen el mayor porcentaje de sentencias judiciales en materia de derechos humanos de las mujeres, las estimaciones realizadas por ejemplo en Argentina, señalan que *“probablemente éstos son sólo una pequeña porción de los casos de violencia que efectivamente suceden y que llegan a denunciarse”* (Gherardi *et. al*, 2014: 290).

En concordancia, resulta necesario conocer qué tipo de estrategias se ha diseñado en los países de la región para abordar el *“itinerario de la violencia”*, que comienza desde la aparición de los hechos violentos, la visibilización de la situación —primero para la propia mujer víctima y luego en el entorno— hasta llegar a la denuncia policial, cuando sucede, para luego tomar medidas en relación con el hecho violento y sus autores y consecuencias, tanto propias para la víctima como para sus hijos e hijas. Este camino demanda múltiples acciones puntuales las que suelen ser escasas, concentrándose en muchos casos en la presencia de medidas específicas para la víctima que, en general, no incluyen respuestas para casos muy sencillos —como disponer de tiempo para que las mujeres puedan atravesar la situación—, o acciones integrales de provisión como accesos prioritarios al sector salud, o esquemas que acompañen la continuidad educativa de las adolescentes víctimas, o dotar de licencias en el caso de las trabajadoras asalariadas o establecer subvenciones económicas u otro tipo de asistencia económica. En el campo de las medidas reparatorias, particularmente en los casos de femicidio o de muerte como consecuencia de violencia de género, son pocos los países que han establecido medidas permanentes para los hijos/as de las víctimas, como el caso de la pensión monetaria por violencia de género⁵.

Por otra parte, y desde la perspectiva de realizar estimaciones de costos de políticas para prevenir y erradicar la violencia, los obstáculos son aún mayores. Las razones son múltiples, ya que no sólo se concentran en el déficit de información existente, o en la falta de desagregaciones de fuentes de financiamiento, sino en algunos casos, refiere a la propia definición normativa adoptada sobre violencia contra la mujer. Por ejemplo, en países que no tienen leyes integrales y la definición de violencia contra la mujer se concentra en la violencia física, se deja afuera otro tipo de violencias, que a su vez, no van a quedar incorporadas en las encuestas o fuentes de información (Gálvez, 2016)⁶.

⁴ Recientemente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015: 69) ha señalado que *“la gran mayoría de los países de la región no se han implementado mecanismos efectivos y unificados para recopilar, sistematizar y difundir información estadística respecto de los casos de violencia y discriminación contra las mujeres. En particular, un área en que estos mecanismos están especialmente ausentes es en la administración de justicia”*.

⁵ El principal antecedente lo constituye España, que otorgaba pensiones para hijos e hijas huérfanos equivalentes al 20% de lo que cotice la madre para los hijos e hijas menores de 21 años, pero que se aplicaba por cualquier tipo de deceso de la madre. Posteriormente, se aprobó el Real Decreto 296/2009 que establece que los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género menores de 21 años puedan añadir a su pensión de orfandad la de viudedad generada por su madre, y se impide de esta forma que el maltratador pueda recibir la pensión de su víctima. Recientemente, en 2015 y en el marco de la sanción de la ley de la Infancia y la Adolescencia, se reconoce como víctimas directas a los hijos de aquellas mujeres que sufren violencia de género y como sujetos de la protección que la ley brinda en la actualidad a sus madres y reciben ambas pensiones, sumadas a otras medidas como la obligatoriedad por los jueces de decretar medidas cautelares de protección del NNA. Uruguay también cuenta con una pensión para hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica (Ley 18850 de 2011) que consiste en una pensión mensual cuyo monto será equivalente al de la prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez y una asignación familiar especial, de carácter mensual en caso de que el NNA se encuentre cursando enseñanza media o superior o padezca una incapacidad física o síquica tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada.

⁶ En la misma línea el interrogante se plantea sobre qué opción resulta más conveniente: estimar costos por separado de acuerdo a los distintos tipos de violencia o simplificar información. En relación con este último punto, dada la dispersión del gasto público existente tampoco permite tener una visión general de la situación (Galvez, 2016).

Por otra parte, en los casos que existe algún tipo de información, CEPAL (2015) ha advertido otro problema que refiere a la complementariedad de los datos, tanto a nivel interno de los países como a nivel regional. De esta forma, el informe anual del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, distingue dos situaciones: i) en muy pocas oportunidades es posible compatibilizar información relevada por distintas instituciones, como el caso de la policía, servicios de salud, justicia y MAM, no sólo debido a la utilización de distintas fuentes de información, sino también porque se trata de organismos estatales muy disímiles entre sí; ii) los distintos ámbitos geográficos, ya que existen diferencias marcadas según se trate de ciudades, regiones o de datos a nivel país. Es decir, además de los esfuerzos al interior de cada Estado para conocer la situación en términos de violencia contra las mujeres, se suma la dificultad de estimar tendencias regionales, requiriendo mayores esfuerzos a futuro.

En rigor, si bien se identifican acciones importantes en muchos países, aún persiste un déficit de respuestas públicas en torno al abordaje “integral” de la violencia⁷. Entre otras razones, porque la decisión política es débil, y aún en los casos que es más robusta, las políticas públicas implementadas no han logrado que se puedan complementar de un modo efectivo las herramientas legales y judiciales con políticas sociales, o en otros casos con políticas de transporte⁸, que se potencian de la mano de los déficits presupuestarios y de las dificultades de coordinación de las diversas instituciones involucradas en garantizar la vida libre de violencia para las mujeres. Valdés (2016) señala que al 2014, solo 8 países de América Latina tenían desagregados en sus presupuestos los gastos destinados a políticas de género. De este universo, Brasil, Chile, México y Uruguay han aumentado las partidas destinadas a violencia de género, que a pesar de los esfuerzos, resultan aún marginales.

En relación con este último caso, son escasas las experiencias de ejercicios presupuestarios que estimen la dimensión monetaria de implementar estas medidas, o las implicancias socio-económicas de no hacerlo⁹.

El objetivo del documento es presentar, y tomando como ejemplo políticas diseñadas actualmente en Argentina, distintos ejercicios de estimación del costo fiscal de implementar estas políticas, con el objetivo de: i) identificar las posibilidades y dificultades de contar con la información necesaria para construir este tipo de ejercicios; ii) estimar el esfuerzo fiscal necesario para su implementación; iii) contrastar, a los efectos de dimensionar dicho esfuerzo fiscal con el monto de otras partidas presupuestarias; iv) realizar propuestas en relación con los costos socio-económicos de no implementar medidas y políticas públicas preventivas.

A los efectos expositivos, el informe presenta en primer lugar, algunas respuestas específicas para las situaciones de violencia doméstica, como el caso de la licencia para trabajadoras en el régimen de empleo público en cinco jurisdicciones en Argentina. Seguidamente, se realiza un ejercicio de estimación del costo fiscal que implicaría la implementación de estas políticas. El mismo ejercicio se realiza con los cuatro casos siguientes que se han considerado: i) licencia laboral para víctimas de violencia; ii) pensión para hijos e hijas por fallecimiento de la madre; iii) el Programa “Ellas Hacen” ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que propone respuestas para fortalecer la autonomía económica de mujeres víctimas de violencia y en situación de vulnerabilidad socioeconómica, iv) la creación del cuerpo

⁷ El Segundo informe de seguimiento del Comité de Expertas de Violencia (MESECVI, 2015) señala que en materia de reparación de víctimas de violencia, obligación contemplada en la Convención de Belem do Pará, de 19 países que enviaron informes de seguimiento, 11 informaron que cuentan con medidas. La mayoría de ellos señalaron contar con un marco normativo que hace referencia a la reparación, ya sea a través de leyes o planes nacionales. De estos once países, solamente Chile proporcionó el número de resoluciones que incorporan la reparación y hace referencia a las víctimas colaterales en casos de feminicidio, tales como las y los familiares de la mujer víctima de feminicidio. Por su parte PNUD (2013) identifica 12 países de los 32 de América Latina y el Caribe que tienen medidas de reparación (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Jamaica, Panamá, Paraguay, Sant Kitts and Nevis, Trinidad y Tabago y Venezuela).

⁸ Al respecto, Rozas Balbontín y Salazar Arredondo (2015) analizan la violencia contra las mujeres en el transporte público, dando cuenta no sólo de la gravedad del fenómeno sino de la falta de medidas al respecto.

⁹ González Vélez (2016), presenta en base a un estudio de caso aplicado en Colombia, los costos de la omisión en materia de autonomía física de las mujeres, analizando los costos para las mujeres (vida y salud, autonomía económica), las familias (mortalidad infantil, violencia futura) y la sociedad (efectos sobre la fuerza de trabajo).

de abogados y abogadas especializadas en violencia de género. Finalmente se presentan conclusiones y recomendaciones de políticas públicas de carácter integral y considerando los posibles esfuerzos fiscales que demandarían para los Estados de la región.

Es importante aclarar que los ejercicios de estimación que se presentan constituyen sólo aproximaciones que permiten plantear la manera en que este problema puede mirarse cuando se pretende bajar al terreno específico de la política pública y confrontar con las habituales consideraciones presupuestarias para llevarla adelante. Bajo ningún concepto estas estimaciones deben concebirse como ejercicios finales y robustos, ya que es imposible realizar los mismos con la actual fragmentación y debilidad de información. Por lo mismo, y como se explicará oportunamente, las estimaciones conllevan toda una serie de supuestos que pueden ser discutibles (como por ejemplo la extrapolación de datos de incidencia de un sector poblacional específico a grupos poblacionales más amplios) y que de modificarse (cosa posible y esperable en ejercicios más avanzados y con información más precisa), podrían hacer variar sustantivamente los resultados cuantitativos. En este sentido, el aporte de lo que aquí se presenta consiste principalmente en plantear algunas argumentaciones, metodologías posibles para contrastarlas, y estimaciones posibles.

La selección del caso argentino como ejemplo para realizar los ejercicios se fundamenta en que las políticas seleccionadas se están implementando —o en vías de implementación— y ofrecen un marco de referencia empírico que es importante considerar. Por otra parte, la característica en este caso es la falta de producción de información específica sobre aspectos vinculados con la violencia de género, (sumado a la escasa disponibilidad de acceso a la información pública en general), que implica un esfuerzo mayor en las estimaciones, pero aún así es posible realizarlas con los límites señalados. Por último, debe quedar en claro que no se trata de una evaluación de las políticas implementadas en Argentina, sino simplemente que se las ha seleccionado como ejemplos novedosos para poder realizar las estimaciones del impacto socioeconómico y fiscal de implementar este tipo de medidas, y en ese sentido deben ser tomadas.

I. Licencias para trabajadoras víctimas de violencia de género en Argentina

En los últimos años, y dada la repercusión pública de casos de violencia de género en Argentina, particularmente numerosos femicidios, fueron surgiendo diversas propuestas desde distintos ámbitos, particularmente en el marco de procesos de negociación sindical. Es decir, nacen como una demanda concreta de las trabajadoras de abordar el tema e implementar medidas para atenderlo, destacando la relevancia de su tratamiento en el ámbito de negociación colectiva. En otros casos, se trata de iniciativas presentadas en el poder Legislativo, tanto a nivel nacional como en algunas provincias. En muchos casos se han convertido en ley.

Entre las medidas implementadas, el primer antecedente de licencias se propuso en la provincia de Chubut el 12 de abril de 2014, en el marco de la negociación colectiva de los y las trabajadoras docentes y vigente cinco días después cuando fue homologada¹⁰. De este modo, la Asociación de Trabajadores de la Educación de Chubut (ATECh) negoció y fue incorporado un artículo específico del Reglamento de Licencias, el 5E, que no sólo permite a la docente ausentarse los días que necesite, sino que además facilita el inmediato traslado ya sea a otra ciudad o a otra provincia, si la situación lo requiere¹¹. La medida establece lo siguiente: “e) Licencia por violencia de género: *se otorgará esta licencia a las docentes que padezcan todo tipo de acción, que resulten un daño de manera directa tanto en el ámbito público como privado, que afecte su vida, como así también su seguridad personal y deba ausentarse por tal motivo de su puesto de trabajo. Esta inasistencia sea total o parcial, contará con la debida justificación emitida por los servicios de atención y asistencia a las víctimas de tal flagelo. Dicho servicio evaluará las condiciones y tiempos de la referida licencia. Para hacer efectiva su protección o su derecho a ser asistida integralmente, podrá también considerarse la reducción de la jornada o la readecuación del tiempo de trabajo o del lugar de origen del mismo sin perjuicio de la comunicación inmediata en el plazo establecido*

¹⁰ En Argentina, los procesos de negociación colectiva se realizan por sectores o ramas de actividad, que se denomina usualmente como paritaria, donde representantes sindicales negocian principalmente nivel básico salarial, condiciones de trabajo, régimen de licencias, vacaciones, medio ambiente de trabajo, entre otras medidas. El resultado es la firma de un convenio colectivo de trabajo, que es homologado por el Ministerio de Trabajo y tiene efecto vinculante para todos y todas las trabajadoras sectoriales.

¹¹ Reglamento de Licencias, SITRAED, Comisión Directiva Provincial, Chubut, disponible en: <http://www.sitraed.org.ar/2014reglic.pdf>.

de 48 hs. a la institución a la que pertenece, deberá presentar oportunamente la certificación médica y la denuncia policial respectiva u otra. Se archivan los formularios: uno en la escuela y uno en la dirección de personal. Concede la licencia la Dirección de Personal”¹².

Una segunda iniciativa fue implementada en la provincia de Santa Fe, a partir de acciones desarrolladas por la secretaría por la igualdad de género de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA-Rosario), bajo el fundamento que es un derecho de la trabajadora y que es necesario terminar con el uso de licencia por enfermedad o salud mental (corrientemente denominadas psiquiátricas o emocionales) por lo que promovieron la medida para que se visibilice la situación de violencia y se las denomine en su especificidad. Las medidas adoptadas son las siguientes:

- i) Solicitud de permiso: se definió el procedimiento para solicitar el permiso por ausentismo laboral en el ámbito del sistema educativo, que consiste en que la docente debe dar aviso de su ausencia por causa de violencia de género a su escuela, y dentro de los dos días siguientes, deberá presentar en la delegación regional la denuncia efectuada en la policía, en un juzgado o en cualquier organismo de protección de las víctimas (Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia, Comisaría de la Mujer, Equipo Interdisciplinario de Violencia Familiar o dependencias municipales habilitadas). Este procedimiento se aplica tanto a docentes de escuelas de gestión pública como privada. La delegación regional debe remitir las actuaciones de forma inmediata a la Dirección Provincial de Bienestar Docente del Ministerio de Educación que -a su vez- dará intervención a la Dirección Provincial de Políticas de Género, del Ministerio de Desarrollo Social, que estudiará el caso y recomendará la cantidad de días de licencia de acuerdo con su gravedad (no se han establecido ni plazos mínimos ni máximos). También dispondrá las medidas a implementar para el acompañamiento y abordaje integral de la víctima.
- ii) Licencia por violencia de género: se incorporó a la normativa vigente un artículo para el otorgamiento de una licencia específica por violencia de género, extensible a todas aquellas trabajadoras municipales contempladas dentro del Estatuto del Personal Municipal en la ciudad de Santa Fe (régimen de empleo público) como también del Estatuto Docente, que sean víctimas de violencia de género. En este caso, el período máximo de la licencia es de 6 meses continuos o discontinuos, con goce de haberes y sin pérdida de presentismo, prorrogable previa decisión de la junta médica. Además, se justifica la inasistencia cuando la trabajadora víctima de violencia deba ausentarse de su trabajo para la realización de las denuncias ante las autoridades pertinentes y se otorgará la licencia especial cuando la salud de la trabajadora se vea afectada de modo que le impida prestar servicios normalmente. Dichos períodos no serán sumados a las licencias ya estipuladas por enfermedad de corta o larga duración.

A comienzos de julio de 2015 el municipio de Morón, en el conurbano bonaerense, provincia de Buenos Aires, implementó una licencia especial de diez días hábiles por violencia contra las mujeres para las trabajadoras de la administración pública municipal. La ordenanza establece que cada vez que se solicite la medida se debe otorgar desde un abordaje integral, a través de la articulación entre la Dirección de Recursos Humanos del municipio de Morón con el Centro Municipal para Mujeres en situación de violencia conyugal “Vivir sin violencia”.

Esta licencia se suma a acciones que ya ha desarrollado la jurisdicción como el dictado de una ordenanza que establece el procedimiento para denunciar casos de acoso sexual en el ámbito laboral¹³.

A partir del 21 de julio de 2015, las trabajadoras del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires tienen derecho al “*usufructo de una licencia de 20 días hábiles, para quienes sean víctimas de violencia de género*”. La licencia se logró en el marco de las negociaciones paritarias entre el gobierno de

¹² En junio de 2014 se conoció el primer caso de una docente de la provincia de Chubut que hizo uso de la licencia. Estefanía Aguirre, Secretaria general de la Asociación de Trabajadores de la Educación del Chubut, señalaba: “antes de esta normativa, las docentes que sufrían violencia “tenían una licencia psiquiátrica” que podía ser utilizada en su contra por su pareja. Ahora “basta con que la agente notifique a la escuela para que en 48 horas se produzca su reemplazo por parte de un suplente y así la trabajadora afectada pueda acceder a la licencia y ser atendida por un profesional”. Diario Página 12, “Una licencia por violencia de género” Buenos Aires, 4 de julio de 2014, <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-250041-2014-07-04.html>.

¹³ La información se encuentra disponible en: <http://www.moron.gov.ar/autoridades/acciones-de-gobierno/genero/>.

la ciudad y el sindicato único de Trabajadores del Estado de la Ciudad de Buenos Aires (Sutecba). La norma establece que la licencia “*será otorgada en todos aquellos casos que se encuentren denunciados y judicializados*” por 20 días hábiles y alcanza tanto a las trabajadoras mujeres de planta permanente como a las contratadas. Esto último, resulta interesante ya que el régimen de contratación no habilita formalmente los beneficios de la seguridad social u otro tipo de medidas protectorias, lo cual otorga mayor relevancia a este proceso de negociación colectiva alcanzado. Sobre esta medida se volverá para realizar los ejercicios de estimación de costos.

El impacto de estas disposiciones se ha extendido a varias jurisdicciones que las han replicado. En noviembre de 2015, la legislatura de la provincia de Córdoba aprobó la creación de una licencia por violencia de género para trabajadoras del régimen público provincial. La medida comprende licencias de hasta 30 días por año calendario —continuos o discontinuos— renovables excepcionalmente. Las trabajadoras comprendidas son docentes, personal de Salud e integrantes de la administración pública, tanto del Poder Legislativo, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, Tribunal de Cuentas y, en el ámbito del Poder Ejecutivo, de la administración centralizada, desconcentrada y descentralizada, entidades autárquicas y bancos provinciales. Se prevé su reglamentación en el curso del 2016.

Por su parte, la Universidad Nacional de Lanús aprobó por resolución del Consejo Superior (N° 00046/15) de dicha casa de estudios, la licencia por violencia de género y establece que “*quedarán comprendidos todos los hombres y mujeres que presenten un servicio laboral, sea personal docente (contratado, interino o concursado) o no docente (contratado, planta transitoria o permanente)*” y establece la justificación de las faltas cuando deba ausentarse por motivos vinculados a la situación de violencia.

Cabe señalar que en ciertos casos se ha observado que la duración de la licencia es muy breve, ya que la situación de violencia que enfrenta la mujer demanda una importante cantidad de actividades que debe desarrollar, que adquiere un grado de complejidad de acuerdo a cada caso en particular, si se trata de un caso judicializado o no, si hay hijos e hijas, y así sucesivamente. Tampoco queda explicitado si los 10 o los 20 días es posible tomarlos de manera alternada (5 días luego retorno al trabajo, y posteriormente completar los días) o son por única vez, o si se permiten más de una licencia anual. En otros casos, cabe interrogarse sobre la utilización efectiva de las licencias por parte de las trabajadoras, ya que puede haber resistencias a su uso, no por no hacer visible la situación que vive, sino porque en general el lugar de trabajo resulta más seguro que su hogar.

Lo anterior remite a un debate ampliamente desarrollado en el feminismo jurídico, donde se ha identificado una relación entre lo general y lo particular, que suele presentarse para algunas corrientes como dicotómico, y asignar a lo general en el tratamiento de la violencia una vinculación con la subordinación de las mujeres en la sociedad y a situaciones de poder, mientras que lo particular alude a cada experiencia de la mujer que la “atraviesa” de manera única, sin caer en esencialismo que lo convierta en “el caso” o “la experiencia” (Schneider, 2010).

Por otra parte el requisito de la denuncia y su consiguiente certificación que acredite esta situación también es controversial, ya que tal como fue señalado, los casos que son denunciados policial o judicialmente son significativamente menores en relación con las situaciones de violencia, lo cual impediría el uso de estas licencias o del acceso a otras prestaciones¹⁴. Sobre este punto, se volverá en los siguientes apartados.

En síntesis, estas experiencias que se recuperan y que resultan destacables, si se las dimensiona en relación con un Estado Federal como es Argentina, con 24 provincias y una multiplicidad de estructuras institucionales —tanto a nivel federal, provincial y local—, resultan escasas y profundizan las desigualdades territoriales, económicas y sociales, que repercuten directamente sobre el ejercicio de los derechos de las mujeres.

¹⁴ Por otra parte y como fue señalado, en muchos casos no se llega a denunciar. En ELA (2012) se analizan el entramado de razones por los que las mujeres no logran iniciar las denuncias pero tampoco se efectivizan por un tercero que denuncie, a pesar que la ley 26485 obliga en muchos casos a los profesionales a hacerlo. También refuerza el estudio la importancia de las políticas pública de apoyo y sostén a las mujeres víctimas y los mínimos casos que han contado con patrocinio jurídico gratuito.

Considerando los recaudos señalados, a los efectos de los ejercicios que se realizan en las próximas secciones, se toma en cuenta las experiencias ya en marcha, y en otros casos las potencialidades que los proyectos aportan.

A. Proyectos de ley

Las anteriores medidas se encuentran implementadas, mientras que se han relevado varios proyectos de ley que contemplan disposiciones similares. En el caso de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, se han presentado los siguientes proyectos de ley: i) la diputada Virginia González Gass (Partido Socialista Auténtico) fue la primera en presentar en el 2014 un proyecto de ley (exp. 2464-D.2014), que modificaba, por un lado la ley N° 471 de Empleo Público y por el otro el estatuto del docente, incorporando en ambos casos la licencia por violencia de género por el tiempo requerido. Además, establece el “*derecho a la reducción de la jornada y/o el reordenamiento del tiempo de trabajo y/o cambio de lugar del mismo*”, en caso de ser necesario; ii) tanto el Frente para la Victoria (FPV) como Propuesta Republicana (PRO) presentaron también proyectos en la cámara de diputados de la Nación que buscan implementar una licencia, aunque sólo para el ámbito docente. Sin embargo, y a pesar de que se trató en reiteradas ocasiones en la comisión de Educación, todavía no se ha llegado a un consenso, particularmente en lo que respecta al punto que habilita el traslado de la trabajadora de su lugar de trabajo, ya que es observado por ciertos sectores argumentando la necesidad de acuerdos inter-jurisdiccionales, como también es motivo de debate la certificación necesaria para adquirir la licencia, sobre la que no hay precisiones de si se requiere certificación médica o de otro tipo. El proyecto del PRO, establece como obligatorio que las trabajadoras víctimas de violencia de género deben presentar la denuncia judicial correspondiente en un plazo no mayor a las 48 horas. En cambio, los proyectos de González Gass y del FPV son más flexibles al respecto. Ambos establecen que la trabajadora sólo deberá presentar un certificado emitido por los servicios de atención y asistencia a las víctimas, ya sean nacionales o locales. Esta propuesta toma en consideración las subjetividades de las mujeres víctimas de violencia, quienes muchas veces no están preparadas para realizar la denuncia en plazos tan breves y en medio de una situación traumática.

Lo anterior da cuenta de las iniciativas impulsadas a nivel provincial y local. En el caso de las iniciativas a nivel de la Cámara de Diputados de la Nación¹⁵, que aún no fue tratado, se encuentra un proyecto que busca reglamentar las medidas contempladas por la ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales Ley N° 26.485 (2009) y propone la incorporación de un nuevo artículo al régimen laboral, la Ley de Contrato de Trabajo N° 20744, en el artículo 158 bis que contempla:

“Licencia violencia de género.- Durante la vigencia de la relación laboral, la trabajadora tendrá derecho a licencia para la activación del sistema de protección de la ley 26.485. Sin perjuicio de lo que dispongan las convenciones colectivas de trabajo, las condiciones y tiempos de la licencia será evaluada por los servicios de atención y asistencia a la víctima en cada caso, por los siguientes plazos máximos:

- a) Hasta dos (2) meses cuando la antigüedad en el empleo no exceda de cinco (5) años.*
- b) Hasta cuatro (4) meses cuando la antigüedad en el empleo sea mayor a cinco (5) años.*

La trabajadora, salvo casos de fuerza mayor, deberá dar aviso en el transcurso de la primera jornada de trabajo respecto de la cual estuviere imposibilitada de concurrir por alguna de las causas de la Ley 26.485. Mientras no lo haga, perderá el derecho a percibir la remuneración correspondiente salvo que la existencia de la violencia, teniendo en consideración su carácter y gravedad, resulte luego inequívocamente acreditada con la denuncia judicial”.

¹⁵ Expediente N° 3127-D-2015, presentado el 1 de junio de 2015 por los diputados Patricia Gimenez y José L. Ricardo, disponible en <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3127-D-2015>.

El proyecto establece, en la propuesta que modificaría el art. 159 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, N° 20744/76) que las licencias a que se refieren los artículos 158 y 158 bis serán pagas, y el salario se calculará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 155 de la LCT, que establece la escala de retribución de las vacaciones. La escala es la siguiente: i) en el caso de trabajos remunerados con sueldo mensual, el cálculo se realizará dividiendo por veinticinco (25) el importe del sueldo que perciba en el momento de su otorgamiento; ii) Si la remuneración se hubiere fijado por día o por hora, se abonará por cada día de vacación el importe que le hubiere correspondido percibir al trabajador en la jornada anterior a la fecha en que comience en el goce de las mismas, tomando a tal efecto la remuneración que deba abonarse conforme a las normas legales o convencionales o a lo pactado, si fuere mayor. Si la jornada habitual fuere superior a la de ocho (8) horas, se tomará como jornada la real, en tanto no exceda de nueve (9) horas. Cuando la jornada tomada en consideración sea, por razones circunstanciales, inferior a la habitual del trabajador la remuneración se calculará como si la misma coincidiera con la legal.

Si el trabajador (a) remunerado por día o por hora hubiere percibido además remuneraciones accesorias, tales como horas complementarias, se estará a lo que prevén los incisos siguientes: c) en caso de salario a destajo, comisiones individuales o colectivas, porcentajes u otras formas variables, de acuerdo al promedio de los sueldos devengados durante el año que corresponda al otorgamiento de las vacaciones o, a opción del trabajador, durante los últimos seis (6) meses de prestación de servicios, d) Se entenderá integrando la remuneración del trabajador todo lo que éste perciba por trabajos ordinarios o extraordinarios, bonificación por antigüedad u otras remuneraciones accesorias. La retribución correspondiente al período de vacaciones deberá ser satisfecha a la iniciación del mismo.

En la fundamentación del proyecto se incluye explícitamente el derecho de la trabajadora a vivir libre de violencia y en el alcance de la ley 26.485 y se suma a las transexuales y travestis por la ley de identidad de género (N° 26743), del año 2012. Este es un aspecto central, en tanto a la fecha no ha existido una explícita inclusión de la identidad de género en el ámbito laboral, sino que generalmente el énfasis está dado en los aspectos identitarios y de derechos civiles, aunque la ley 26743 incorpora explícitamente la cobertura en materia de obras sociales (salud).

En ambos casos las condiciones y tiempos de la licencia serán evaluadas por los servicios de atención y asistencia a la víctima en cada caso. Una vez agotado el uso de la licencia de acuerdo a la antigüedad en el empleo, se aplica el régimen de enfermedad inculpable de la ley contrato de trabajo (que es lo que utiliza hoy la trabajadora cuando no puede concurrir a trabajar por razones de enfermedad).

El proyecto establece la obligación de avisar al empleador el ejercicio de este tipo de licencia (siguiendo la estructura normativa del régimen de la enfermedad inculpable de la ley contrato de trabajo)¹⁶, mientras no lo haga la trabajadora o el trabajador perderán el derecho a cobrar remuneración, salvo por fuerza mayor o sea demostrable o quede acreditado con la correspondiente denuncia judicial. Estos proyectos no lograron consenso suficiente y se estima que se pueden volver a presentar en el curso del año 2016.

Finalmente, existe otro proyecto de Ley en la provincia de Buenos Aires, presentado por la diputada Natalia Gradashi que propone modificar el artículo 2 del régimen de empleo público provincial (D-3066-11-12 Proy ley modif. 10430), reformando el artículo 50 bis, con el siguiente agregado en caso que se apruebe y se convierta en ley: *“En los casos en los que la empleada o empleado público, víctima de violencia de género deba ausentarse por tal motivo de su puesto de trabajo, esta inasistencia sea total o parcial, contará con la debida, justificación emitida por los servicios de atención y asistencia a las víctimas de tal flagelo, los que evaluarán las condiciones y tiempo de la referida licencia. Asimismo, el personal víctima de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a ser asistido integralmente, tendrá derecho a la reducción de la jornada o a la reordenación del tiempo de trabajo o del lugar de origen del mismo, mediante la certificación pertinente acreditativa del hecho”*.

¹⁶ La enfermedad inculpable refiere a toda aquella enfermedad que padezca el trabajador o la trabajadora que no se haya originado en el ámbito de desempeño laboral, o que no responda a una causa ocasionada intencionalmente por el trabajador.

Los proyectos presentados, aún con sus limitaciones, al igual que las licencias vigentes, brindan una oportunidad importante para avanzar en respuestas más integrales, inclusive es interesante porque algunos introducen que la licencia es para mujeres y para varones. Si bien hay evidencia empírica que demuestra que los avances en materia normativa no son suficientes para garantizar la igualdad y erradicar la violencia contra las mujeres, el problema persistente es la dificultad para crear las condiciones que permitan a las mujeres ejercer todos los derechos reconocidos, con un efectivo acceso a la justicia que no comienza necesariamente con la interposición de una denuncia. Avanzar en el camino hacia un efectivo acceso a la justicia para estas mujeres requiere, en particular, identificar la necesaria interdependencia de las políticas públicas (sociales, de salud, de empleo, de cuidado) con el servicio de justicia.

Cuando las situaciones de violencia se enmarcan en un contexto de vulnerabilidad social, la judicialización del caso y la obtención de una medida de protección pueden operar como un límite hacia la persona del agresor pero difícilmente sea suficiente para acercar soluciones a muchos de los problemas asociados que enfrenta esta mujer. Una función importante de los operadores del sistema de justicia será reconocer estas situaciones y recurrir a las herramientas disponibles para lograr derivaciones para la efectiva atención de la salud física y psíquica, así como la atención de las necesidades de vivienda y sostén económico de las mujeres y sus hijos e hijas.

B. Aproximaciones al esfuerzo fiscal de este tipo de iniciativas

En lo que sigue, se estima el costo fiscal de implementar una política de licencias remuneradas para víctimas de violencia, como la que existe en la Ciudad de Buenos Aires, esto es: 20 días de licencia remunerada para víctimas de violencia¹⁷. Esta licencia permite a la víctima ausentarse de su puesto de empleo mientras se recupera de las consecuencias físicas, psicológicas y emocionales de la violencia sufrida; permite disponer de ese tiempo para realizar los trámites vinculados con la denuncia, así como realizar las acciones necesarias para protegerse de la situación.

Este ejercicio se plantea para distintos escenarios, para poder evaluar esquemas alternativos que en la máxima pretensión aspira a que este tipo de esquemas se pueda "universalizar" al conjunto de las víctimas de violencia.

Inicialmente es importante remarcar que la propuesta tiene al menos dos limitaciones. En primer lugar, está restringida a las mujeres ocupadas en un empleo formal; en principio a las trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, pero aún si se pensara en "universalizar" esta iniciativa, el universo sería restringido al del empleo formal, como regulación de la relación laboral¹⁸. Esto deja fuera a las ocupadas en empleos no registrados (en Argentina, alrededor del 30% de la población ocupada), a las profesionales autónomas, las trabajadoras cuentapropistas y a las mujeres no activas en el mercado laboral y dedicadas centralmente a tareas de cuidado. En segundo lugar, el requisito de que la situación esté judicializada es conflictivo, ya que se contrapone con la lógica de muchos casos de violencia, donde la judicialización es inalcanzable (por problemas de acceso a la justicia que incluyen los obstáculos geográficos y económicos), o no es el camino elegido o recomendado para la situación de la mujer (ya que muchos especialistas sostienen que la denuncia sólo debe formularse cuando la mujer se encuentra en condiciones emocionales y materiales para sostenerla) o bien entra en conflicto con la propia protección de la víctima. Es importante tener en cuenta estos reparos a la hora de conmensurar las implicancias de medidas como las que se están "costeando" en este caso.

Para avanzar con la estimación del esfuerzo fiscal necesario para llevar adelante esta iniciativa, es necesario establecer cuáles son los elementos que lo definen. En este caso son dos: 1) la cantidad de víctimas de violencia; 2) el monto del salario que hay que sostener durante el tiempo de la licencia.

¹⁷ La licencia remunerada consiste en tiempo que se permite no asistir al puesto de empleo y percibir de todas formas el salario por esos días. Esta licencia remunerada es financiada por el empleador (en este caso, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En los ejercicios de estimación en los que se propone la ampliación de la licencia a otros ámbitos (como el conjunto de las asalariadas, incluyendo las del sector privado), se está asumiendo implícitamente que la licencia es pagada por el presupuesto público (como sucede con la licencia por maternidad, que es financiada con recursos de la seguridad social).

¹⁸ Cabe aclarar que en la práctica no se está contemplando la ampliación de estas licencias a ámbitos más amplios (como ser el conjunto del empleo asalariado privado).

En relación con la determinación de la cantidad de víctimas, existen las siguientes dificultades:

- La información de registro en Argentina es deficiente. El Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer (RUCVM) publicó muy recientemente información, que es un número agregado de casos, correspondiente a denuncias o solicitudes de asistencia recibidas solamente por algunos organismos nacionales, principalmente radicados en la ciudad de Buenos Aires, para el período enero 2013-agosto 2015. Esta información no está disponible desagregada por jurisdicción.
- La otra fuente de registros es una fuente parcial, correspondiente a los casos atendidos por la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia, para la Ciudad de Buenos Aires.
- Finalmente existe una fuente que no es de registro, sino una encuesta llevada adelante por el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2015.

En ningún caso es por tanto posible, a partir de estas fuentes, conocer exactamente la incidencia de la violencia contra las mujeres entre las trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ni entre las trabajadoras de otros niveles jurisdiccionales o sectores de empleo, con lo cual estos datos deben ser estimados.

En relación con la determinación del salario que debe ser sostenido, y que constituye de hecho el costo de la medida, el mismo sólo puede estimarse a partir de salarios de referencia que puedan aproximarse al promedio de percepción de la población que se está tratando de cubrir. Esta información puede obtenerse de las encuestas de fuerza de trabajo. En el caso de Argentina, la principal encuesta de fuerza de trabajo de cobertura urbana es la Encuesta Permanente de Hogares¹⁹.

Teniendo en cuenta estos señalamientos, y con la convicción de que, aunque estimativo y aproximado este tipo de ejercicio puede comenzar a echar luz sobre los esfuerzos fiscales necesarios para desarrollar políticas activas de atención de las víctimas de violencia contra las mujeres, a continuación se presentan las estimaciones para un conjunto alternativo de escenarios planteados.

1. Estimación del costo de la licencia para trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

En este primer ejercicio se estima el costo fiscal de la licencia tal como funciona en la actualidad, es decir, restringida a las trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Para ello se utiliza la siguiente información:

- i) Cantidad de trabajadoras del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (CABA).

Según datos del Ministerio de Modernización de la CABA, en el año 2015 el empleo público en la Ciudad alcanza a 133.937 personas. De ese total, se estima que el 50,7% son mujeres²⁰. Es decir que se estima que la cantidad de trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires alcanza a 67.876.

- ii) Incidencia de la violencia contra las mujeres entre las trabajadoras del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Como se mencionó anteriormente, la debilidad de la información (tanto proveniente de encuestas como de registros administrativos) no permite disponer de un dato preciso de la incidencia de la violencia doméstica. Por ello, para poder realizar el presente ejercicio preliminar de costeo fiscal, se estima esta incidencia tomando en consideración la Encuesta llevada adelante por el Ministerio de Desarrollo Social, que informa que 22,3% de las mujeres de la ciudad de

¹⁹ Es importante señalar que no se tienen certezas sobre la calidad de la información de la Encuesta Permanente de Hogares, como de toda la información producida por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), a partir de su intervención en el año 2007 y hasta el reciente cambio de gestión.

²⁰ El dato del empleo desagregado por sexo no está disponible. Para estimar la cantidad de mujeres, se aplicó la participación por sexo que surge de la información de personas ocupadas en la administración pública en la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Buenos Aires reconocen haber sido víctimas de violencia física, por parte de una pareja actual o anterior, alguna vez en su vida. De ese total, el 61,8% declara haber sufrido violencia (una vez, alguna vez o a menudo) en los últimos 12 meses. Por lo tanto, la incidencia de la violencia entre las mujeres residentes en la Ciudad de Buenos Aires en los últimos 12 meses sería de 13,8%. Aplicando este porcentaje a las ocupadas en la administración pública de la ciudad de Buenos Aires, la población estimada con derecho a acceder a la licencia por violencia doméstica ascendería a 9.367 mujeres.

iii) Salario a sostener durante el período de licencia.

Esta información tampoco se encuentra disponible desde fuente de registro, por lo que debe ser estimada. En este primer ejercicio, se utilizan para su estimación dos fuentes de información: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, que permite conocer el salario promedio informado por las mujeres que viven en la Ciudad de Buenos Aires, y se encuentran ocupadas en el sector público. Este dato se utiliza para ajustar una información que es más exacta, que es la que surge de los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), pero que no está disponible desagregada por sexo. Utilizando por tanto la información del SIPA, ajustada por la ponderación de la EPH, se estima que el salario promedio de las trabajadoras del sector público asciende a \$ 14.893.

iv) Estimación del costo fiscal.

El costo fiscal incluye tanto el costo de la prestación o transferencia específica, como también el costo asociado a la gestión de este programa/prestación. En lo que sigue se presenta sólo la estimación del costo vinculado con la prestación (en este caso específico, el costo de la licencia), porque calcular el costo de gestión requiere información sobre recursos humanos en la gestión pública, organización de la prestación de los programas, presupuestos de la administración, etc. que no es posible compilar para este trabajo. Vale la advertencia, entonces, que la estimación que aquí presentamos es parcial y por tanto encierra una subestimación.

Para estimar el costo fiscal, se considera la cantidad de trabajadoras que son potenciales beneficiarias de la licencia, en relación con el salario que perciben, por el tiempo que lo hacen. Siendo la licencia de 20 días, se necesita primero estimar el salario diario (dividiendo el salario mensual por los 25 días hábiles que en promedio contienen los meses) y luego multiplicándolo por los 20 días que dura la licencia. Por lo tanto, para la estimación se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Costo fiscal} = \text{TVV} * ((\text{salario promedio}/25) * 20).$$

donde TVV = trabajadoras del gobierno de la ciudad de Buenos Aires víctimas de violencia doméstica.

El costo fiscal teniendo en cuenta la información señalada alcanza a:

$$\text{Costo Fiscal CABA} = 9.367 * ((14.893/25) * 20) = \$ 111.600.850,39^{21}.$$

Este monto representaría el 0,13% del total del presupuesto del Gobierno de la ciudad para el año 2015. Equivaldría al 2,8% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA. Y sería similar al 11,3% del presupuesto actual del Programa Ciudadanía Porteña, principal programa de transferencia de ingresos a los hogares de esta jurisdicción.

Es importante considerar que esta estimación puede resultar excesiva si se la compara con los poquísimos datos de registro con los que se cuenta. Según la información de la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD), para el año 2015 se releva la atención de 11.273 casos de violencia. Adicionalmente, los primeros resultados presentados por el RUCVCM hablan de 50703 casos en el nivel nacional (registro de instituciones nacionales) para el período enero de 2013 a agosto de 2015. Si se anualiza esta información, se estaría hablando de 19.013 casos por año, para todo el país, de registros de instituciones nacionales. Cabe señalar que la cobertura a nivel de las provincias se supone es relativa, en tanto que la mayoría de las instituciones tienen solo atención en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

²¹ Equivalente a US\$ 7.591.894,58 (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

Podrían por tanto, si se contase con datos más precisos, plantearse aquí diversos escenarios, todos los cuales reforzarían que el esfuerzo fiscal que está enfrentando la Ciudad de Buenos Aires para llevar adelante esta política, es reducido.

2. Estimación del costo de la licencia para trabajadoras del sector público nacional

En esta segunda estimación, suponemos la extensión de la licencia al conjunto de trabajadoras del sector público nacional.

Según la información de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (Asap), para el año 2015 el empleo público nacional asciende a 497.109 personas. Considerando que el 50,7% sean mujeres, tendríamos una cantidad de ocupadas en la administración nacional que alcanza a 252.034.

Si suponemos una tasa de incidencia de los casos de violencia contra las mujeres para esta población similar a la que releva la encuesta de la Ciudad de Buenos Aires, serían beneficiarias de la licencia anualmente 34.781 mujeres.

Tomando como referencia el salario estimado para el SIPA, ajustado por la ponderación de la EPH, que como se mencionó alcanza los \$ 14.893, y aplicando la fórmula correspondiente se obtiene un costo fiscal equivalente a algo más de \$ 414 millones de pesos.

$$\text{Costo Fiscal Administración Nacional} = 34.781 * ((14.893/25) * 20) = \$ 414.391.077^{22}.$$

Este esfuerzo fiscal equivale a 0,04% del total del presupuesto de la Administración Nacional para el año 2015. Equivale a 0,31% del gasto en personal, representa 0,60% del presupuesto anual del Ministerio de Desarrollo Social. Y equivale a 0,78% del presupuesto anual de pensiones no contributivas.

3. Estimación del costo de la licencia para las ocupadas formales

En esta tercera estimación, suponemos la extensión de la licencia a las trabajadoras asalariadas del sector privado, de manera que cubra al conjunto de la población trabajadora en empleos registrados. Se supone que esta licencia es cubierta por la Seguridad Social (ANSES), de modo equivalente a lo que ocurre en Argentina con la licencia por maternidad.

Según los registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el número de mujeres ocupadas en puestos asalariados registrados (públicos y privados) alcanza a 3.584.000. Si se le aplica a esta población una tasa de incidencia de la violencia equivalente a la relevada por la encuesta de la Ciudad de Buenos Aires, la cantidad de mujeres potencialmente beneficiarias con esta licencia serían 494.592.

El salario promedio informado por el SIPA para el conjunto de las trabajadoras ocupadas en empleos formales es de \$ 9.863 mensuales²³.

Utilizando esta información, estimamos el costo fiscal de atender la licencia para el conjunto de las mujeres que se estima como víctimas de violencia, utilizando la misma fórmula que los ejercicios anteriores. El mismo se eleva a \$ 3.902,5 millones anuales.

$$\text{Costo Fiscal Ocupadas en empleos registrados} = 494.592 * ((9.863/25) * 20) = \$ 3.902.528.716,80^{24}.$$

Este costo fiscal equivale a 0,07% del PBI del año 2015, y representa un 15,7 del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

²² Equivalente a US\$ 28.189.869 (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

²³ Cabe mencionar que este nivel salarial promedio puede ocultar fuertes diferencias por nivel educativo de la población ocupada, por tipo de ocupación o por sector de actividad. Si la incidencia de la violencia fuera diferente según estas características de empleo, la estimación podría variar significativamente. Dado que este es un dato desconocido, no se puede plantear más que este ejercicio promedio.

²⁴ Equivalente a US\$ 265.478.144 (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

4. Ajustando la estimación a los datos de registro

Como se mencionó anteriormente, la debilidad de los datos de registro no permite realizar estimaciones precisas sobre la implicancia fiscal de la licencia por violencia doméstica, y las estimaciones presentadas pueden resultar inexactas, por las razones ya expuestas.

Por lo mismo, aquí realizamos una sencilla estimación de cuál sería el costo fiscal de atender con el equivalente a la licencia a las mujeres registradas en el registro único. Como se mencionó se trata de un registro de 19.000 casos anuales en las instituciones de jurisdicción nacional. Si se estimara una transferencia monetaria equivalente a la licencia mencionada para estas mujeres, tomando como referencia el salario promedio de empleos asalariados registrados, el costo sería casi 150 millones de pesos anuales.

Costo Fiscal Casos registrados en el RUCVCM = $19.000 * ((9.863/25) * 20) = \$ 149.917.600$.

Este esfuerzo fiscal equivale a 0,003% del PBI y representa un 0,6% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

II. Las propuestas legislativas de una transferencia monetaria para los hijos/as de víctimas de femicidios

La otra propuesta considerada en el caso de Argentina es la posibilidad de otorgar una pensión no contributiva para hijos menores de 18 años, de mujeres muertas por violencia doméstica.

Esta iniciativa es recogida por diversos proyectos de ley presentados al respecto. El primero está localizado en la provincia de Santa Fe, y fue presentado por la diputada Mariana Robustelli (Movimiento Evita-Frente para la Victoria). El proyecto prevé entregarles una pensión no contributiva a las niñas, niños y adolescentes (NNA) que han perdido a sus madres por ser víctimas de femicidio, con la extensión del beneficio hasta jóvenes de 24 años. El monto estipulado en dicho proyecto es igual a la jubilación mínima vigente. El fundamento del proyecto apunta a establecer una medida reparatoria del daño sufrido, destacando la responsabilidad estatal sobre la violencia ya que el Estado —en este caso provincial— no adoptó las medidas necesarias y suficientes para prevenir la violencia contra las mujeres. El otro aspecto importante es que la autora del proyecto de ley fundamenta la propuesta en el sistema protectorio de los NNA y donde el *“cuidado se torna un derecho fundamental. Entendemos que esta reparación intenta hacer valer el cuidado de los hijos de víctimas de femicidio”*.

Para acceder a la pensión, la propuesta establece como destinatarios a todos los hijos y las hijas de víctimas de femicidios menores de 18 años, y para el caso de los y las jóvenes entre 18 y 24 años, deberán estar cursando estudios de cualquier nivel incluyendo formación y capacitación en oficios acreditados. Los mayores de 18 años en condición de discapacidad también podrán acceder a la pensión. Agrega la propuesta que no podrán ser administradores de la pensión quienes tuvieron responsabilidad de cualquier tipo en el fallecimiento de la madre de los beneficiarios, a partir de una determinación judicial. Completa el proyecto señalando que *“los beneficiarios gozarán de prioridad para la asistencia médica a través de la cobertura médico asistencial integral que brinda el Instituto Autárquico Provincial de Obra Social (Iapos), deduciéndose el aporte correspondiente del haber de la reparación”*. Por otra parte, en los fundamentos del proyecto de ley, se señala que *“la pensión es una herramienta más que debe complementarse con un sistema de prevención en la materia, instrumentada por el Estado, para erradicar los diferentes tipos de violencia que se ejercen directamente hacia las mujeres y que generan las comunidades de daño”*.

Operativamente, el proyecto establece que la pensión será retroactiva al momento en que falleció la madre de los beneficiarios y en cuanto a la financiación de la misma, el artículo 11 del proyecto establece que: *“El Poder Ejecutivo realizará las adecuaciones y modificaciones presupuestarias necesarias dentro del Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos del Ejercicio correspondiente, tendientes al cumplimiento de la presente, y atención de las erogaciones que demande el pago de las pensiones bajo la denominación: «Pensión para hijos e hijas de mujeres fallecidas por violencia de género», como así también aquellas erogaciones que resulten pertinentes para el otorgamiento de la misma”*.

En la provincia de Buenos Aires también se presentó un proyecto que prevé que se incorpore como una nueva pensión a las establecidas por la ley 10.205, la pensión graciable a los hijos menores de 18 años de madres víctimas de femicidio, siempre que exista sentencia condenatoria por homicidio que debe calificar la acción como muerte por causa de violencia de género y tener residencia ininterrumpida la víctima y sus hijos en la Provincia de Buenos Aires por el término de dos (2) años previos a la fecha del homicidio, salvo los niños y niñas menores de dos años, donde sólo se requerirá la antigüedad de la víctima²⁵. La pensión establecida, que los NNA percibirán a través de sus tutores o guardadores, será el cien (100) por ciento del haber pensionario fijado por el Poder Ejecutivo y con la deducción correspondiente de la Obra Social IOMA por cada uno de los NNA. Para cuando lleguen a la mayoría de 18 años, y siempre que acrediten su inscripción como estudiante universitario o de carrera de educación terciaria, el beneficio acordado se prorrogará en forma automática hasta la edad de 24 años inclusive, con condición de que acredite la condición de alumno regular.

Finalmente a nivel de la Cámara de diputados de la Nación, los integrantes de la comisión de Presupuesto y Hacienda dictaminaron una pensión no contributiva para hijos de mujeres fallecidas por violencia doméstica, proyecto que deberá ser tratado en recinto en el próximo período legislativo. Se trata de un beneficio, por cada NNA del grupo familiar de carácter mensual y se abonará a quien ejerza la guarda, que en ningún caso podrá ser el causante de la muerte de la mujer.

Para acceder a este beneficio, se requerirá: *“ser menor y soltero; ser hijo, biológico o adoptado, de madre fallecida a causa de la violencia doméstica ejercida por parte del cónyuge, conviviente o novio, sea éste padre biológico o no del menor; residir en forma permanente en el territorio nacional y ser argentino o naturalizado. Para la permanencia de esta pensión, se exigirá que los niños y niñas en edad escolar asistan a la escuela, siguiendo los lineamientos de las leyes de asignación universal por hijo y que, junto a su grupo familiar, hayan iniciado procesos de orientación en torno a la violencia, a los fines de asistir psicológicamente a las víctimas de violencia directa o indirecta”*.

En esta misma dirección se han presentado otros proyectos de ley en la provincia de La Rioja y en la Ciudad de Buenos Aires, entre otros.

Para realizar la estimación del costo fiscal de este tipo de propuestas, se necesita contar con la cantidad de beneficiarios/as y el monto de la transferencia. En Argentina durante muchos años no existieron datos oficiales de femicidios, por lo cual en primer lugar se considera para esta estimación el dato que sistematiza La Casa del Encuentro, una organización de la sociedad civil, que coordina el Observatorio de Femicidios en Argentina Adriana Marisel Zambrano. Esta información se construye mediante la recopilación de agencias informativas y 120 diarios de distribución nacional y provincial²⁶.

Según esta fuente, en Argentina durante el último año fueron víctimas de femicidios 277 mujeres. Si consideramos que la cantidad promedio de hijos e hijas por hogar en Argentina, según el Censo de 2010 es de 1,3, podemos estimar en 360 la cantidad de hijos/as que debieran recibir la transferencia mensual.

²⁵ Distintas investigaciones muestran que no se ha aplicado en las sentencias judiciales el agravante en los casos de violencia de género, con lo cual condicionar el beneficio a este requisito sin conocer la realidad de la resolución en sede judicial hace irrelevante la implementación del proyecto, ya que ningún caso sería pasible de recibir el beneficio establecido.

²⁶ Para un detalle de la metodología utilizada ver Asociación Civil la Casa del Encuentro (2013).

Si consideramos que el monto de la misma puede establecerse al nivel de la jubilación mínima, que se ubica en marzo de 2016 en \$ 4.959 mensuales, el costo fiscal de esta medida asciende a \$ 21.422.880²⁷. Este monto es equivalente a 0,09% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

Recientemente, la Corte Suprema de la Nación presentó el Registro Nacional de Femicidio que releva las causas por homicidio de mujeres (niñas, adolescentes y/o adultas) ocurridos en el año 2014 en todas las jurisdicciones, que han sido perpetrados por varones por razones asociadas con su género, hayan sido o no tipificadas como femicidio²⁸. Bajo esta metodología, que recoge los datos cargados en un registro interactivo en línea por cada jurisdicción, se ha determinado que en el año 2014 hubo un total de 225 víctimas, en el 57% de los casos el vínculo de la víctima y el imputado fue de pareja, el 12% familiar, 6% conocidos y el 7% extraño —en el restante 18% no hubo datos—. Del relevamiento realizado surge que al menos 144 niñas y niños han quedado huérfanos de madre, y "aclara que no se ha podido precisar la cantidad de hijas/os de 130 mujeres asesinadas" (CSJN, 2015: 12)²⁹. De ahora en más, y hasta tanto no existan otras fuentes oficiales, el Registro de la Corte Suprema pasa a ser la fuente oficial en femicidio.

Si se implementase la pensión citada anteriormente a estos 144 niños y niñas, el costo fiscal de la medida, considerando el beneficio como el equivalente a la jubilación mínima que rige desde marzo de 2016 (esto es \$ 4.959 mensuales), ascendería a \$ 8.569.152 anuales³⁰. Este monto es equivalente a 0,03% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

Si en cambio, y dada la dificultad de este registro para captar la presencia de hijos/as de las víctimas de violencia, estimáramos la cantidad de niños/beneficiarios a partir de la cantidad promedio de hijos e hijas por hogar en Argentina, según el Censo de 2010 (que es de 1,3), resultaría que las 225 víctimas de violencia habrían dejado 293 niños/as beneficiarios/as. En este caso, el costo fiscal de la medida, considerando el beneficio como el equivalente a la jubilación mínima que rige desde Marzo de 2016 (esto es \$ 4.959 mensuales), equivaldría a \$ 17.435.844 anuales³¹. Este monto es equivalente a 0,07% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

²⁷ Equivalente a US\$ 1.457.339 (considerando la cotización del 18/12/2015 provista por el Banco Central de la República Argentina).

²⁸ Fue dado a conocer el 25 de noviembre de 2015, y se encuentra disponible en: <http://www.csjn.gov.ar/om/index.jsp>.

²⁹ CSJN (2015) Datos estadísticos del Poder Judicial sobre femicidios 2014, Buenos Aires, Noviembre 2014, http://www.ovd.gov.ar/ovd/archivos/2015/femicidios_2014.pdf Se presupone que esta falta de información se debe a que algunas provincias no han remitido este ítem.

³⁰ Equivalente a US\$ 582.935 (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

³¹ Equivalente a US\$ 1.186.112 (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

III. Ingresos monetarios para mujeres víctimas de violencia: el caso del Programa Ellas Hacen

Una de las dificultades principales que tienen las mujeres que sufren violencia para poder salir de estos itinerarios es la falta de autonomía económica. La misma es un obstáculo principal para poder desvincularse de la convivencia con el agresor sin poner en riesgo simultáneamente la manutención de los hijos e hijas. Por eso, las alternativas que buscan la generación de ingresos propios para las mujeres víctimas deben considerarse como parte de la respuesta integral que es necesario implementar. En Argentina, existe un programa de transferencias monetarias que incluyó recientemente un componente específico para mujeres víctimas de violencia en situación de vulnerabilidad social, y cuyo esfuerzo fiscal se considera seguidamente.

Se trata de un componente del Programa de Inclusión Social por Trabajo “Argentina Trabaja” (Resolución MDS 2176/13) que opera bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Este componente “Ellas Hacen”, está destinado a: mujeres con hijos menores de 18 años, y/o con discapacidad, que sean receptoras de la Asignación Universal por Hijo para protección social (AUH) en la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) sin empleo, en situación de vulnerabilidad social, y/o sean víctimas de violencia de género.

De acuerdo con información publicada de manera electrónica por el Ministerio, se estimaban tres etapas en la implementación: 1° Etapa: 36 distritos del Conurbano bonaerense donde funciona el Programa de Ingreso Social con Trabajo y en las villas donde se realiza el Plan de Abordaje Integral, Plan Ahí. 2° Etapa: ciudad de Corrientes y provincias de Chaco, Entre Ríos, Misiones y Tucumán. 3° Etapa: resto de localidades comprendidas por el Programa de Ingreso Social con Trabajo de las regiones NEA, NOA y CUYO. No se ha podido acceder a información que de cuenta del grado de implementación.

La dinámica de incorporación es a partir de registrar a las destinatarias en el régimen simplificado de tributación —Monotributo Social— con la que cuentan con cobertura en salud (obra social) y aportes jubilatorios. El programa promueve a su vez la conformación de cooperativas, donde se incluyen capacitaciones y formación profesional y la posibilidad de terminalidad educativa (primaria y secundaria).

El programa además provee de equipamiento y la cooperativa tiene la obligación de contratar un seguro de vida personal y ante terceros para hacer frente a cualquier eventualidad. A través de este programa, se busca la inserción de las mujeres en obras de infraestructura, equipamiento y el saneamiento integral, particularmente en villas o asentamientos barriales.

El primer informe del programa³² del año 2013, y único disponible con datos de la cantidad de destinatarias señala que en una primera etapa se inscribieron 98.876 mujeres, de las cuales el 20% declara ser víctima de violencia, esto es 19.775 beneficiarias. El monto del beneficio mensual que las trabajadoras del Ellas Hacen perciben en el año 2015, como contrapartida de su participación en las cooperativas en jornadas de 7 horas diarias es de \$ 2.600.

Concordantemente, el esfuerzo fiscal para atender a las beneficiarias del programa, que son víctimas de violencia, alcance los \$ 617 millones³³. Representa el 0,6% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social, y equivale a 2,3% del presupuesto anual de la Asignación Universal por Hijo.

³² Ministerio de Desarrollo Social (2014). Primer Informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen.

³³ Equivalente a US\$ 42 millones (considerando la cotización del 31/03/2016 provista por el Banco Central de la República Argentina).

IV. Cuerpo de abogados y abogadas para violencia de género

Esta reciente medida se aprobó por ley nacional N° 27210, sancionada el 13 de octubre de 2015, que crea en el ámbito de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Cuerpo de Abogadas y Abogados para víctimas de violencia de género, que se enmarca en los preceptos de la Ley de protección integral N° 26485 y tiene por objetivo garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia.

Entre las funciones del Cuerpo de Abogadas y Abogados se propone brindar patrocinio jurídico gratuito y asesoramiento integral a las víctimas en todo el territorio nacional y por cualquier tipo de violencia de género como también la ejercida por razones de identidad de género u orientación sexual. También se encuentra facultado para desarrollar mecanismos de coordinación intersectorial e inter-jurisdiccional, realizar actividades de capacitación y formación, tanto con instituciones académicas como de la sociedad civil, difundir servicios de patrocinio jurídico en distintas jurisdicciones, entre otras facultades.

La composición prevista es la siguiente (art. 3-6): un director ejecutivo con rango y jerarquía de subsecretario de Estado, designado por el Poder Ejecutivo nacional y que acredite al menos cinco años de ejercicio en la matrícula profesional.

Contará con una comisión interdisciplinaria asesora, que estará conformada por profesionales universitarios en áreas de derecho, salud o ciencias sociales, con experiencia no inferior a 5 años con desempeño ad honorem de sus funciones.

Los restantes artículos de la ley establecen que los integrantes del Cuerpo de Abogados para víctimas de violencia deberán ingresar al mismo a través de concursos de antecedentes y oposición, bajo el régimen de agrupamiento especializado del sistema nacional de empleo público.

La ley no determina la cantidad de personal que debe dotarse a esta instancia, como tampoco el número de personal administrativo y si se ha previsto presupuestariamente su creación.

Dado lo reciente de la sanción de la norma que habilita esta intervención, que aún no ha sido reglamentada, y las imprecisiones que existen respecto a su conformación, se decidió no realizar el ejercicio de estimación del costo fiscal potencial, que podrá completarse en el futuro.

V. El financiamiento del costo fiscal de las políticas de reparación

Como se vio en las secciones anteriores, el costo fiscal de las políticas de reparación para las mujeres que padecen situaciones de violencia doméstica es variable según el tipo y alcance de la medida, pero en todos los casos, y en términos relativos a otros tipos de políticas existentes, parecen moderados y atendibles.

En cualquier caso es importante considerar cuál puede ser una posible fuente de financiamiento de este tipo de medidas, para anticiparse al conocido “teorema de la imposibilidad” que suele plantearse frente a la escasez o insuficiencia de los recursos para el financiamiento público.

En este sentido, resulta importante remarcar algunos elementos que deberían guiar la asignación de recursos para financiar este tipo de políticas. En primer lugar, el financiamiento debiera ser progresivo y entenderse como parte de los mecanismos fiscales redistributivos. En segundo lugar, la asignación debiera acompañarse de algún mecanismo que garantice la estabilidad del financiamiento, para proteger a este tipo de medidas de etapas de austeridad fiscal. En tercer lugar, no debería tratarse de reasignar partidas de manera de desfinanciar otras políticas para financiar éstas, sino de generar los recursos necesarios para hacerlo. En cuarto lugar, lo anterior es posible en Argentina, y aún más en otros países de la región donde los niveles de presión tributaria son todavía muy moderados o directamente bajos. En quinto lugar, la generación de recursos adicionales es posible y hasta necesario y urgente toda vez que se considera la magnitud de los recursos que hoy los gobiernos de la región pierden (o dejan de percibir) por distintos mecanismos de evasión y elusión tributaria.

Más aún, Grondona *et al.* (2016) revela la interrelación existente entre estos mecanismos de transferencias de recursos que desfinancian las políticas públicas y formas extremas de violencia, al analizar cómo los beneficios obtenidos del tráfico de personas (mayormente mujeres y niñas) para la explotación laboral y sexual, se canalizan por mecanismos similares a los que se utilizan para reciclar el dinero de la evasión y elusión tributaria.

Este es un ejemplo muy contundente de cómo abordar las cuestiones más fundamentales de la injusticia fiscal (por caso la existencia de enormes magnitudes de flujos financieros ilícitos, que incluyen aquellos derivados de la evasión y elusión fiscal, así como del desarrollo de actividades criminales,

como el tráfico de mujeres y niñas) permitiría simultáneamente eliminar las restricciones al financiamiento de las políticas necesarias para prevenir, erradicar, reparar y sancionar la violencia contra las mujeres, a la vez que se dismantelan los mecanismos que permiten que la violencia en su forma más extrema se reproduzca.

En síntesis, el financiamiento de las políticas de reparación para las mujeres que sufren violencia es posible, pero además es económicamente eficiente, cuando se considera lo que se está perdiendo en términos económicos por no atender el problema, tal como se expone en la próxima sección.

VI. El costo socio-económico de la falta de implementación de políticas de atención y reparación de la violencia contra las mujeres

La implementación de políticas públicas para atender las consecuencias de la violencia contra las mujeres y para garantizar los derechos de las personas, como en este caso el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, requiere implementación de acciones de prevención, atención y reparación que necesitan presupuesto público para poder ocurrir. La magnitud de estos esfuerzos fiscales, como también hemos mostrado, puede ser variable.

Sin embargo, la estimación estaría incompleta si no se tuviera en cuenta que la inacción de política pública también genera costos e implicancias socio-económicas que pueden valorizarse. Si se implementasen las políticas, estos costos que hoy tienen lugar por la ocurrencia de situaciones de violencia contra las mujeres (entre las cuales los femicidios son la expresión más extrema) podrían evitarse, y así habría un ahorro económico para la sociedad, la economía y el fisco.

Existen a nivel mundial y regional algunas estimaciones en este sentido, y también existen ejercicios similares de estimación que la División de Desarrollo Social de la CEPAL ha realizado para otras problemáticas sociales (el hambre, la desnutrición, el analfabetismo). En lo que sigue realizamos una propuesta de adaptación de esta metodología de CEPAL para el análisis del costo de la ocurrencia de la violencia contra las mujeres, y realizamos una primera estimación sumamente preliminar para el caso argentino.

A. La metodología CEPAL de estimación del costo de las problemáticas sociales

Martínez y Fernández (2006) presentan el modelo de análisis del impacto social y económico de problemáticas sociales, que la CEPAL ha utilizado desde entonces en distintas problemáticas y en distintos países³⁴. El modelo se estructura en los siguientes pasos:

- i) Identificar las consecuencias de la problemática social que se está estudiando
- ii) Construir indicadores que den cuenta y permitan cuantificar estas consecuencias
- iii) Valorizar monetariamente estos indicadores
- iv) Estimar el costo de la problemática social

Como señalan los autores, *“un análisis comprehensivo del fenómeno implica hacer estimaciones para la situación actual, considerando las etapas del proceso, y para el futuro, previendo potenciales escenarios de costos y ahorros en razón de las perspectivas de intervención para controlar o erradicar el problema”* (Martínez y Fernández, 2006: 10).

De esta forma se pueden realizar dos tipos de ejercicios. Uno de análisis incidental retrospectivo, que implica estimar el costo que genera, para un año determinado, el problema social que se está estudiando. El otro, de análisis prospectivo o de potenciales ahorros. En este caso lo que se hace es estimar las pérdidas futuras que la problemática social podría generar y los ahorros potenciales si se implementasen determinadas acciones.

En lo que sigue realizamos una primera aproximación para un análisis incidental del costo de la violencia, es decir, la pérdida actual que se estima la misma está generando, en términos monetarios, en el momento presente. La posibilidad de un análisis prospectivo, implica estimar costos incrementales, así como las implicancias que ciertas medidas pueden ir teniendo dinámicamente sobre la incidencia de la problemática, lo que requiere de modelos complejos, que escapan a los alcances del presente trabajo.

B. Los costos socio-económicos de la violencia contra las mujeres

La adaptación de la metodología mencionada implica determinar en primer lugar cuáles son las consecuencias mensurables de la violencia contra las mujeres. En este sentido, y basándonos en los antecedentes existentes incluidos en el recuadro anterior, puede afirmarse que la violencia contra las mujeres genera al menos los siguientes cuatro tipos de implicancias, que pueden establecerse en términos de costo³⁵:

- i) Costos de atención de la salud de las víctimas de violencia, por el daño físico y psicológico producido por la violencia: esto incluye la atención médica en el momento inmediato posterior al hecho de violencia, así como tratamientos más prolongados de reparación de la salud física, psíquica y emocional. Estos costos incluyen aquellos que asume (o debe asumir) el sistema público de salud (desde la atención de emergencia, hasta la consulta posterior en instituciones públicas de salud), así como el costo privado, en el que las propias víctimas incurren para la reparación de su salud.
- ii) Costos de cuidado: incluyen el costo (expresado en el tiempo de trabajo de cuidado) necesario para atender las necesidades de cuidado de las personas que dependen del trabajo de cuidado de la víctima, y que debe ser atendido mientras la mujer se recupera (principalmente de manera física), así como mientras atiende las cuestiones vinculadas con la denuncia y eventualmente el

³⁴ Ver al respecto Martínez y Palma (2015) y Martínez y Fernández (2007, 2009 y 2010).

³⁵ Este listado no pretende ser exhaustivo. Se concentra principalmente en aquellas consecuencias de la violencia que pueden ser percibidas, cuantificadas y a las que se puede de alguna manera otorgar un valor monetario.

litigio contra el agresor. Puede incluirse aquí el costo de trabajo remunerado (una persona contratada para cuidar a las personas dependientes), como así también el trabajo no remunerado de familiares y personas allegadas a la víctima que asumen esta tarea.

- iii) Costos judiciales: refiere a todos los costos vinculados con la protección legal de la víctima, y la judicialización de los casos que incluyen el litigio contra el agresor. Se incluye aquí el costo del sistema público de protección y atención de las víctimas, así como los costos privados, cuando las víctimas deciden (y pueden) acceder a servicios de patrocinio jurídico a cargo de abogadas y abogados matriculados.
- iv) Costos de productividad: refieren a la pérdida de ingresos que tiene lugar como consecuencia indirecta de las situaciones de violencia, debido a la necesidad de la víctima de ausentarse de su puesto de empleo, o hasta por la pérdida del mismo, pero también como consecuencia de la pérdida de concentración en la tarea desarrollada, en muchos casos la imposibilidad de desarrollar tareas de tipo manual o corporal dada las lesiones corporales sufridas, y la consiguiente dispersión que toda la situación acarrea y produce múltiples tensiones que la víctima padece. Estos costos tienen dos componentes. Por un lado la pérdida de ingresos de la víctima, que repercute en la disminución de su consumo y que puede llevar incluso a profundizar situaciones de pobreza de ingresos en sus hogares. Por el otro, la pérdida de productividad a nivel del aparato productivo, por la pérdida de productividad que produce las ausencias, la rotación frecuente y la baja de rendimiento laboral.

De manera que, si se consideran estas cuatro dimensiones de las implicancias socio-económicas de la violencia contra las mujeres, el costo de la misma puede expresarse como:

$$CVCM = CS + CC + CJ + PP$$

donde:

CS es el costo asociado a las implicancias de la violencia sobre la salud de la víctima.

CC es el costo de cuidado (de las personas dependientes de la víctima) asociado a la situación de violencia.

CJ es el costo judicial (de protección legal y litigio).

PP es el costo asociado a la pérdida de productividad (individual y sistémica) que genera la violencia.

En lo que sigue se sugiere una operacionalización para cada una de estas dimensiones de costeo, que no pretende ser exhaustiva sino una propuesta que tiene en cuenta lo que con cierta factibilidad podría estimarse. Así:

$$CS = CPuS + CPrS$$

donde:

CPuS = costo de la provisión pública de reparación de la salud de las víctimas, que puede incluir: costo de la provisión de servicio de emergencia + costo de la prestación de servicio de atención de la salud + costo de formación de recursos humanos en salud especializados en atención a víctimas de violencia + insumos médicos y hospitalarios.

CPrS = costo de la provisión privada de reparación de la salud de las víctimas: puede incluir los mismos costos que en CPuS, pero provistos por el sector privado de salud.

$$CC = TCNR + TCR$$

donde:

TCNR = trabajo de cuidado no remunerado: puede expresarse como el tiempo promedio que las víctimas habitualmente utilizan para atender las responsabilidades de cuidado en sus hogares, por el tiempo en que están imposibilitadas de hacerlo como consecuencia de haber sufrido situaciones de violencia (por su estado de salud, o por la necesidad de dedicar ese tiempo en avanzar con la denuncia, el litigio y demás trámites judiciales).

TCR = trabajo de cuidado que se contrata remuneradamente para atender las responsabilidades de cuidado que las víctimas llevan adelante habitualmente, por el tiempo en que están imposibilitadas de hacerlo como consecuencia de haber sufrido situaciones de violencia (por su estado de salud, o por la necesidad de dedicar ese tiempo en avanzar con la denuncia, el litigio y demás trámites judiciales).

$$CJ = CPV + CLPu + CLPr$$

donde:

CPV = costo de la provisión pública de servicios de protección de la víctima que incluye: servicio de las fuerzas de seguridad, especialmente las policía, para la intervención directa en casos de violencia física y la recepción de la denuncia + instituciones judiciales de atención de las víctimas.

CLPu = costo público de litigios vinculados a situaciones de violencia: provisión de patrocinio jurídico gratuito para los procesos judiciales que atraviesen las víctimas.

CLPr = costo privado de litigios vinculados a situaciones de violencia: honorarios pagados a abogados/as que de manera privada asisten a las víctimas en los procesos judiciales.

$$PP = PY + MP + PV$$

donde:

PY = pérdida de ingresos monetarios de las víctimas como consecuencia de ausencias laborales o la directa pérdida de empleo, como consecuencia de las situaciones de violencia.

MP = menor productividad como consecuencia de la baja de rendimiento en el puesto de empleo de las víctimas como consecuencia de su situación de violencia.

PV = pérdida de productividad sucedida por la pérdida de vidas humanas y por tanto el ingreso que dejan de generar para sí y para el sistema.

Cada una de estas dimensiones puede de hecho completarse y complejizarse. Por ejemplo, podría agregarse el costo socio-económico que ocurre por las implicancias que las situaciones de violencia tienen sobre los hijos y las hijas de las víctimas. Por caso, su probable menor rendimiento educativo como consecuencia de habitar en entornos violentos, que puede estimarse por tanto como una pérdida de capital humano. O bien, podría sumarse al costeo de salud y judicial, los costos de transporte para movilizarse para asistir al servicio de atención de salud, o a los servicios judiciales. Una revisión más pormenorizada de los ejercicios que existen y las propias posibilidades de estimación en cada país, pueden sumar o restar a esta propuesta preliminar. En lo que sigue, intentamos aplicar preliminarmente este modelo de análisis al caso argentino.

1. Aplicación al caso argentino

La posibilidad de aplicación del modelo anterior se ve severamente restringida en el caso argentino debido a las ya mencionadas debilidades de la información. Para el costeo de las implicancias socio-económicas, a la debilidad de la información específica de violencia se suma la debilidad de otras dimensiones, como la poca desagregación de los presupuestos públicos o bien la imposibilidad de tener acceso a información de costos unitarios diferenciales de la prestación de los servicios de salud, o bien de contar con información actualizada de gasto privado en este tipo de prestaciones.

Por lo mismo, en lo que sigue tomamos la propuesta del modelo desarrollada en la sección anterior, y simplemente estimamos los componentes (escasos) para los cuales se cuenta con información. De manera que, de inicio, puede afirmarse que la estimación es un costeo de mínima, y que probablemente la pérdida socio-económica producida por la violencia contra las mujeres sea superior.

Costo de atención de la salud de las víctimas

Se toman en cuenta dos componentes:

- i) El costo público de la prestación de servicio de emergencia: se estimó a partir del presupuesto informado para el año 2015 en el programa de Atención Médica de Emergencia y las metas físicas (cantidad de pacientes) informada. Así se estimó un costo unitario de la prestación del servicio, que luego se multiplicó por la cantidad de víctimas a atender según los distintos escenarios planteados.
- ii) El costo público de la atención primaria de la salud, contemplando que las víctimas deban ser atendidas una vez en una unidad hospitalaria como consecuencia de la violencia física sufrida: se estimó construyendo un costo unitario a partir de la información de presupuesto y metas físicas informadas para el presupuesto 2015 para el conjunto de los hospitales de agudos de la Ciudad de Buenos Aires; se estimó el costo unitario por centro hospitalario y luego se promedió esa información.

Debido a la dificultad de acceder a información actualizada y sobre gasto privado en salud, no se tomó en cuenta esta dimensión del costo de atención de la salud de las víctimas. En relación con este componente existen dos problemas. Uno general, que tiene que ver con la enorme dispersión del gasto privado en salud, y lo problemático que resultaría por tanto trabajar con información promedio. Por el otro, la última información disponible de gasto privado de los hogares en Argentina proviene de la Encuesta de Gastos del año 2012, que presenta dos problemas, por un lado la dudosa calidad de la información recogida, y por el otro, la imposibilidad de contar con un índice confiable de precios que permita actualizar esta información.

Costo de cuidado de las personas dependientes de las víctimas

Para estimar este componente, se presume que el 90% de las mujeres víctimas de violencia recurren al trabajo no remunerado de familiares y personas allegadas para atender las necesidades de cuidado de sus hogares mientras ellas no pueden hacerlo, y 10% contrata personal remunerado para lo mismo³⁶.

En ambos casos, se estima que el tiempo durante el cual se requiere de esta colaboración son 20 días, simplemente para equiparar con la consideración adoptada en la licencia para las víctimas cuyo costo fiscal se estimó en las secciones anteriores.

En el caso de las mujeres que utilizan trabajo no remunerado, se aplicó el tiempo promedio que las mujeres de la Ciudad de Buenos Aires destinan a estas tareas, según la información del módulo de trabajo no remunerado de la Encuesta Anual de Hogares del INDEC. Este alcanza las 4,9 horas diarias, que en 20 días se transformarían en 98 horas. Este tiempo se valorizó con el criterio de costo de oportunidad (es decir, lo que las mujeres que destinan el tiempo a este trabajo dejan de ganar en el mercado laboral). Ante la imposibilidad de conocer las características socio-laborales de las personas que asumen este trabajo no remunerado en el lugar de las víctimas, se tomaron como referencia los salarios promedios utilizado en las estimaciones anteriores, llevados a salarios horarios. El mismo resultó de \$ 75 para las trabajadoras del sector público y de \$ 50 para las trabajadoras del sector público y privado agregadamente.

Para el caso del 10% de las víctimas que contratarían trabajo remunerado, se tomó como costo unitario el salario mínimo horario establecido por el Ministerio de Trabajo de la Nación a partir de diciembre de 2015, que es de \$ 43.

³⁶ Se toma aquí el guarismo que surge de la Encuesta Permanente de Hogares, donde sólo el 10% de los hogares declaran contratar personal remunerado para realizar las tareas domésticas y de cuidado.

Costo judicial

Este costo es difícil de estimar en el caso de Argentina, por la variedad de instituciones que podrían considerarse y por la ausencia de disponibilidad de información presupuestaria desagregada que permita conocer sus presupuestos en detalle. En principio, en este componente, en lo que hace al costo público de prestación de servicios públicos de protección, atención y litigio, debiera incluir, como mínimo:

- La Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- El Programa de Patrocinio de la Comisión de Temáticas de Género de la Defensoría General de la Nación.
- Los Centros Integrales de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- La Oficina de Atención de la Víctima y el Testigo (OFAVyT) del Ministerio Público de la Ciudad de Buenos Aires.
- La Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a Víctimas (DOVIC) del Ministerio Público Fiscal.

La única información con la que se cuenta es el presupuesto de Asistencia a Víctimas de Violencia de la Dirección General de la Mujer del Ministerio de Desarrollo Humano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (que sería un componente de las prestaciones de los Centros Integrales de la Mujer), que para el año 2015 asciende a \$ 58.429.824.

Pérdida de productividad

En este caso sólo se contempla el componente de pérdida de ingresos, ya que no se cuenta con información que permita estimar la pérdida de rendimiento o de productividad sistémica.

En la práctica, si se presume que los días perdidos como consecuencia de las situaciones de violencia equivalen a los días de la licencia, la pérdida de productividad es exactamente igual al costo fiscal de la medida. Este es la estimación que se considera para cada uno de los escenarios.

La tabla siguiente presenta la síntesis de la estimación del costo socio-económico de la violencia contra las mujeres, que se compara con el costo fiscal de implementar la licencia para las víctimas.

Por la propia definición metodológica (que equipara la pérdida de productividad al costo fiscal de la intervención pública) en todos los casos la pérdida socio-económica por la existencia de la violencia contra las mujeres es superior al costo fiscal de la medida que busca atender mínimamente a las víctimas (otorgándoles una licencia remunerada). Como se ve en los distintos escenarios planteados, el costo fiscal de la implementación de la licencia se ubica entre el 45% y el 56% del costo socio-económico de no hacerlo. O lo que es lo mismo, el costo de no implementar políticas para eliminar la violencia contra las mujeres más que duplica el costo de implementar una política para atenderlas³⁷.

Si bien, como se mencionó, este es un ejercicio por demás preliminar, permite suponer que una estimación más estricta, que cuente con mayor información y que permita captar en detalle las múltiples dimensiones de la problemática y las consecuencia que genera no sólo para las víctimas, sino para sus familias, su entorno más amplio y el sistema en su conjunto, dará un resultado mucho más contundente. De esta forma, implementar políticas para erradicar la violencia contra las mujeres es un asunto de derechos, pero además contribuye a la utilización eficiente de los recursos económicos de la sociedad.

³⁷ En rigor, la comparación más relevante sería entre el costo de implementar políticas de prevención del problema (por ejemplo, campañas de sensibilización), y el costo de no implementarlas (que incluiría el costo económico de la reparación, como puede ser el ejemplo de la licencia). Lamentablemente para este trabajo no ha sido posible recopilar la información sobre las medidas de prevención existentes a partir de los datos presupuestarios disponibles, por lo que no fue posible hacer esta comparación.

Cuadro 1
Estimación del costo socio-económico de la Violencia
contra las Mujeres para distintos escenarios

| | Costo unitario | Escenario 1 | Escenario 2 | Escenario 3 | Escenario 4 |
|--|----------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------------|
| | | Ocupadas sector público CABA | Ocupadas sector público nacional | Ocupadas formales | Víctimas según registro |
| | | 9 367 | 34 781 | 494 592 | 19 000 |
| Costo salud | | | | | |
| Costo atención emergencia | 715 | 6 697 405 | 24 868 415 | 353 633 280 | 13 585 000 |
| Costo unitario atención primaria salud | 350 | 3 278 450 | 12 173 350 | 173 107 200 | 6 650 000 |
| Costo cuidado | | | | | |
| Costo TNR ocupadas sector público | 75 | 61 962 705 | 230 076 315 | | |
| Costo TNR ocupadas sector público y privado | 50 | | | 2 181 150 720 | 83 790 000 |
| Costo TR | 43 | 3 947 254 | 14 656 713 | 208 421 069 | 8 006 600 |
| Costo judicial | | | | | |
| Asistencia a víctimas de violencia - Dir. de la Mujer - CABA | | 58 429 824 | 58 429 824 | 58 429 824 | 58 429 824 |
| Pérdida productividad | | 111 600 850 | 414 391 077 | 3 902 528 716 | 149 917 600 |
| Total \$ | | 245 916 488 | 754 595 694 | 6 877 270 809 | 320 379 024 |
| US\$ | | 18 324 627 | 56 229 187 | 512 464 293 | 23 873 251 |
| Costo socio-económico menos costo fiscal | | 134 315 638 | 340 204 617 | 2 974 742 093 | 170 461 424 |
| Costo fiscal como porcentaje del costo socio-económico | | 45,4 | 54,9 | 56,7 | 46,8 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Hacienda – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/Encuesta Anual de Hogares Urbanos – INDEC/Encuesta Permanente de Hogares – INDEC/Sistema Integrado de Previsional Argentina (SIPA).

Recuadro 1
Costos socio-económicos de la Violencia contra las Mujeres: antecedentes

Una clasificación posible de los costos la ofrece UN Survey (2005) citado en Cartwright (2012):

- Costos directos tangibles: Es dinero real gastado. Por ejemplo: un taxi al hospital, el salario de los/as trabajadores/as involucrados en la atención de la víctima, etc. Se estiman multiplicando el precio por la cantidad de los bienes y servicios provistos.
- Costos indirectos tangibles: Tienen un valor monetario, pero se estiman por pérdida de realización. Ejemplo: pérdidas de ganancia por menor productividad, tiempo de trabajo reducido por el salario horario, etc.
- Costos directos intangibles: resultan del hecho violento pero no tienen un valor monetario, por ejemplo el dolor y el sufrimiento.
- Costos indirectos intangibles. Tampoco tienen un valor monetario y no resultan directamente del hecho, ejemplo: efectos psicológicos negativos en niños/as.

Otra clasificación se ofrece en Centre for Research on Violence against Women and Children (1995) que distingue entre costos personales (por ejemplo pérdida de ingresos por gastos en salud, transporte y alojamiento), estatales (por ejemplo gastos de encarcelamiento) y de terceros (por ejemplo refugiar a una amiga víctima de violencia, o seguros contra violencia, gastos de las empresas en programas de capacitación, asesoramiento a víctimas, seguridad adicional, consultas legales, pérdidas de horas de trabajo). Adicionalmente, señala que el impacto de la violencia se da sobre cuatro áreas de política: salud, justicia, servicios sociales/educación y trabajo.

Recuadro 1 (continuación)

Una tercera forma la presenta el SERNAM (2010) que distingue entre costos según propósito o ámbito de acción: protección, sanción, reparación y prevención. Considera 3 ámbitos de identificación y análisis de costos de violencia intrafamiliar (el estudio se reduce a este tipo, porque es el que concentra la mayor cantidad de políticas): 1) recursos ejecutados por sectores y organizaciones estatales con competencia en violencia intrafamiliar 2) ONG y organizaciones sociales territoriales (de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual) y agencias de cooperación internacional para el desarrollo y 3) costos que recaen en las mujeres, entre ellos, a) los que recaen en las mujeres en tanto usuarias de los centros de Atención y Casas de Acogida del SERNAM que les realiza una encuesta, b) trabajadoras que pueden o no reconocer haber vivido situaciones de violencia, incluyendo costos focalizados en el ámbito laboral, basado en encuestas realizadas por las empresas adheridas a las “buenas prácticas laborales para la equidad de género” del SERNAM.

ICRW (2009) plantea la clasificación de Buvinic *et al.*, (1999) que consiste en 1) costos directos (precio de bienes y servicios usados en el tratamiento o prevención de la violencia) 2) costos no monetarios (costos humanos, incluyendo sufrimiento, muerte, abuso de alcohol y drogas y depresión) 3) efectos de multiplicador económico (ausentismo, disminución de la participación en el mercado de trabajo, reducción de la productividad, menores ganancias, inversión y ahorro) y 4) efectos de multiplicador social (impacto en relaciones interpersonales y calidad de vida, como el hecho de la exposición de niños/as a violencia).

El mismo texto señala niveles de agregación de costos: a costos a nivel hogar, costos a nivel comunitario y costos a nivel nacional.

En su estudio para Australia, VAWC (2009) distingue entre siete categorías de costos que afectan la estimación:

- 1) El dolor, el sufrimiento y los costos de mortalidad prematuras asociadas a la víctimas/sobrevivientes de la experiencia de violencia. Los estima mediante el método no monetario DALY (Disability Adjusted Life Years), que mide los años de vida perdidos por mortalidad prematura y los años de vida saludable perdidos por el dolor y el sufrimiento, para luego convertirlos a una cifra en dólares mediante la asignación de un valor a un año de vida estadística. A la vez, esta categoría se subdivide en depresión, ansiedad, suicidio, abuso de alcohol, abuso de drogas, tabaquismo, femicidio, lesiones físicas, cáncer cervical, desórdenes alimenticios y enfermedades de transmisión sexual.
- 2) Los costos de salud incluyen los costos del sistema de salud públicos y privados asociados con el tratamiento de los efectos de la violencia contra las mujeres.
- 3) Los costos relacionados con la producción, incluyen el costo de estar ausente del trabajo, y los costos administrativos de los empleadores (por ejemplo, la sustitución de los empleados).
- 4) Los costos relacionados con el consumo, incluyen la sustitución de la propiedad dañada, el impago de las deudas incobrables, y los costos de mudanza, así como costos de largo plazo asociados con la pérdida de la economía de escala.
- 5) Los costos de segunda generación son los costos de los niños que presencian y viven con la violencia, incluidos los servicios de protección infantil y el aumento de la delincuencia juvenil y adulta. Se subdivide en incremento del crimen adulto, incremento del crimen juvenil, cuidado de los niños/as, cuidado por fuera del hogar, protección infantil, cambio de escuela y educación especial.
- 6) Los costos administrativos y otros, como la policía, el encarcelamiento, los costos del sistema judicial, asesoramiento y programas de prevención de la violencia.

Los costos se asignan a través de ocho grupos dentro de la sociedad, que correrá con los gastos de la violencia. Estos son: las víctimas/sobrevivientes; perpetradores; niños; amigos y familia; los empleadores; gobierno federal, estatal y local; y el resto de la comunidad/sociedad no gubernamental.

También distingue entre formas de estimar los costos en un determinado año, en función de cómo capturan la ocurrencia del hecho:

- 1) Un enfoque de prevalencia mide los costos asociados con la violencia doméstica en un año específico, basado en el número de mujeres que sufren violencia en ese año. Es decir, que incluye los costos de toda la violencia doméstica ocurre en ese año.
- 2) Un enfoque de incidencia mide los costos de por vida (valor actual neto de la corriente y los costos futuros) relacionados con la violencia doméstica en un año determinado, basado en el número de nuevos casos de violencia en ese año. Es decir, que incluye los costes de la violencia doméstica que ocurre en ese año por primera vez.

Recuadro 1 (conclusión)

En Perú se realizó un estudio sobre el impacto de la violencia de género en las empresas y los costos asociados. Vara Horna (2013a) considera cuatro de consecuencias de la violencia (ausentismo, rotación de personal, presentismo, organización) y realiza una estimación en base a datos de la encuesta de hogares y a una encuesta aplicada a 211 empresas, de las que se entrevistó a los gerentes o encargados de recursos humanos y una encuesta a 5.366 trabajadores mujeres y también a varones. Señala el estudio que en el caso de los varones se indagó sobre “su papel como agresor” y las horas perdidas de trabajo. Así, de las 211 empresas encuestadas, “se extrapolaron los resultados al número total de trabajadores/as asalariados/as en el Perú. El resultado se dividió por las horas legales diarias de trabajo (ocho horas) y el número anual de días de trabajo a tiempo completo (288 días), y luego se multiplicó por la productividad anual promedio de un/a trabajador/a en el Perú (72 mil nuevos soles para las empresas del sector de fabricación y 77 mil nuevos soles para el sector de servicios).” Agrega el estudio que en base a la muestra diseñada, “la violencia contra las mujeres en el Perú ocasiona una pérdida anual de más de 6,7 billones de dólares americanos, debido a 70 millones de días laborales perdidos. Este número considerable es equivalente a una pérdida de 3,7 por ciento del producto bruto interno (PBI)”.

Un estudio realizado en Ecuador, sobre la violencia en mujeres microempresarias (Vara Horna, 2013b), incorpora como variables a considerar las siguientes: i) costo-oportunidad: estima que en el caso del Ecuador, las propietarias de microemprendimientos pierde al año 6.711.000 días laborales, generando una pérdida de ingresos de 8.700.000 dólares anuales. Esto es un equivalente a 54 días perdidos por año y 70 dólares en pérdida de ingresos por año. En base al nivel de ingresos empobrecidos el costo-oportunidad estimado por este estudio es del 3,5%, y asumiendo un nivel de ingresos semejantes al de las mujeres que no son víctimas de violencia, el costo oportunidad es del 19,6%. Por otro lado, el costo-oportunidad de las mujeres que han sufrido violencia anterior al último año, es más alto (81 USD), representando un costo de 24.208.000 dólares. ii) días perdidos por violencia: que el estudio señala que 9 de cada 100 propietarias de microemprendimientos ha perdido algún día de trabajo por denunciar la violencia por parte de su pareja, que el 38% ha perdido días de trabajo por buscar apoyo social y, el 12% por buscar atención médica o de salud, con los considerable pérdida de ingresos, iii) gastos de bolsillo: en las microempresas que han sufrido violencia anterior al último año, son 13,5% más altos, iv) descapitalización: el 69% de propietarias de microemprendimientos ha tenido gastos imprevistos muy altos como consecuencia de la violencia, lo que incide directamente en el nivel de descapitalización de las microempresas. Agrega el estudio que para el 30% de mujeres que sufren violencia, no sufren descapitalización pues no tienen gastos muy altos que asumir; sin embargo para el 8% de mujeres, estos gastos son mayores al 100% de sus ingresos. Estos estudios se han replicado en el Estado Plurinacional de Bolivia y en Paraguay, como también aplicado a mujeres microempresarias.

Fuente: Elaboración propia en base a: Buvinic M. y A. R. Morrison AR (1999) “Violence in the Americas: A Framework for Action”. En Morrison y Biehl (eds) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington DC: Inter-American Development; Cartwright (2012) - The Economic and Social Costs of Gender Based Violence to Development in the Asia and Pacific Region; Centre for research on violence against women and children (1995) - Selected estimates of the costs of violence against women; ICRW (2009) - Estimating the Costs and Impacts of Intimate Partner Violence in Developing Countries A Methodological Resource Guide; SERNAM (2010) - Estimación del costo de la violencia contra las mujeres en Chile en el contexto intrafamiliar; UN Survey (2005) Secretary-General’s study on violence against women; VAWC (2009) - The cost of violence against women and their children. Vara Horna, Arístides (2013a) “Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú”. Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, Universidad de San Martín de Porres, GTZ, Lima, Perú; Vara Horna, Arístides (2013b) “Los costos invisibles de la violencia contra las mujeres para las microempresas ecuatorianas”. Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, Universidad de San Martín de Porres, GTZ, Lima, Perú.

VII. Conclusiones

Vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas y ha sido convertido en obligación por parte de los países que han ratificado la Convención Interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres (Convención de Belem do Pará), la Convención internacional contra la discriminación de la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, entre tantos otros instrumentos internacionales³⁸. Argentina es uno de los países que voluntariamente ha ratificado estos instrumentos, en el 2009 dictó la ley **integral** para prevenir, sancionar y erradicar la **violencia contra las mujeres**, por lo tanto ha asumido las obligaciones de hacer y de no hacer en relación con garantizar este derecho.

Si bien el objetivo del presente análisis no fue llevar a cabo una evaluación del cumplimiento de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado argentino, sino tomar como ejemplo iniciativas recientes que buscan avanzar en dar respuestas al itinerario de la violencia descripto. Lo interesante del análisis del caso seleccionado es que las iniciativas vinculadas a proveer de “tiempo” para que las víctimas enfrenten la situación de violencia, surge a nivel de negociación colectiva laboral, y con una impronta y justificación que busca dejar en claro que se trata de un derecho adquirido por las trabajadoras y que no debe ser rotulado con otro tipo de beneficios sino nominado como tal: licencia para trabajadoras víctimas de violencia de género. En otros términos, la propuesta conjuga, dentro de un proceso de reivindicación gremial, una medida concreta y al mismo tiempo una toma de posición sobre la necesidad de dar el tratamiento correcto a la licencia otorgada. La limitación de la propuesta está dada porque solo beneficia a trabajadoras formales, en el marco de determinados convenios y a ciertas jurisdicciones en un país federal. En el caso analizado de las trabajadoras de la ciudad de Buenos Aires, solo comprende a las trabajadoras del régimen público, en otros casos incluye a las docentes.

Un dato no menor es que se ha seguido avanzando en propuestas legislativas que van ampliando la medida a otros colectivos laborales o jurisdicciones y en algunos casos avanzan en la incorporación explícita de personas transexuales y travestis, dando cuenta de un avance considerable en torno al respeto de identidades de género.

³⁸ Cabe recordar la relevancia de la Convención de Viena de Derechos Humanos de 1993, donde se establece claramente que toda situación de violencia perpetrada en el ámbito privado es una violación de derechos humanos, y en la Plataforma de acción establece en el artículo 5 que “los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes” que implica la obligatoriedad del cumplimiento estatal en todos los derechos (civiles, políticos y económicos, sociales y culturales).

En similar dirección se inscriben las otras medidas contempladas, como el caso del otorgamiento de pensiones para hijos e hijas de las mujeres víctimas de femicidio, los programas sociales que buscan avanzar, a partir de una transferencia de ingreso a sumar acciones que otorguen autonomía económica a mujeres víctimas de violencia como es el Programa Ellas Hacen del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Por último, iniciativas muy recientes buscan dar institucionalidad al patrocinio jurídico de las mujeres víctimas a nivel nacional garantizando la provisión de manera gratuita.

En estos casos, un problema central es el déficit de información que condiciona un análisis que permita realizar estimaciones tanto de costos como de posible impacto de las medidas adoptadas. La dispersión de fuentes existentes que se han identificado a lo largo de los ejercicios realizados es una clara manifestación de los problemas señalados y amerita una mayor responsabilidad estatal en la producción de información. Debe quedar en claro que no se trata de un requerimiento más, sino que el Estado debe producir información, de calidad y en cantidad necesaria, la que debe ser accesible y debe ser difundida. Solo en la medida que se avance en la producción de fuentes de información confiables y en el respeto de los recaudos metodológicos internacionalmente validados, se avanzará en el cumplimiento de las obligaciones en torno a la prevención y erradicación de la violencia de género.

Los ejercicios realizados, con los resguardos metodológicos señalados, han permitido constatar que el esfuerzo fiscal necesario de implementar medidas de contención económica de las víctimas (o de sus hijos e hijas), en los distintos escenarios planteados, es moderado y asequible. No implica por lo tanto erogaciones importantes para el Estado, y en comparación con el costo de implementación de políticas en curso como la Asignación Universal por Hijo también parecen razonables. El trabajo ha indagado, asimismo, en torno al costo de no hacer que tiene el Estado, esto es, el impacto socio-económico del incumplimiento de sus obligaciones positivas en torno a garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

A lo largo del análisis realizado, y considerando las metodologías disponibles a nivel comparado, la propuesta aquí realizada persiguió como objetivo central dar cuenta de que la implementación de medidas que atiendan el itinerario de la violencia no sólo que no demandan costos fiscales excesivos, sino que, al ser de un bajo impacto fiscal buscan alertar a los responsables estatales que es factible implementarlas. En rigor, pueden dar cumplimiento a sus obligaciones con las mujeres y niñas, niños y adolescentes sin que el argumento de mayor esfuerzo fiscal sea parte del impedimento.

Estos ejercicios, y en la medida que se vayan construyendo fuentes de información más rigurosas, pueden ser ampliados a otras medidas indispensables, tanto de prevención, tratamiento o reparación de las víctimas y sus núcleos familiares. Al respecto, y dadas las experiencias analizadas, el esfuerzo de diseño e implementación de políticas debe ser transversal, bajo impulso de los mecanismos para el adelanto de las mujeres, pero en coordinación con las otras esferas involucradas (Ministerios de Trabajo, Salud, Educación, Poder Judicial, fuerzas de seguridad, poder legislativo) e interjurisdiccional y garantizando la participación de las mujeres.

La restricción fiscal no puede, en ningún caso, ser una excusa para la inacción del Estado en materia de violencia contra las mujeres. Más aún cuando se demuestra que actuar en este sentido resulta económicamente más eficiente que no hacerlo. En todo caso, lo central es reconocer que la violencia contra las mujeres es una violación de derechos humanos y es el Estado el responsable por no impedirla.

Bibliografía

- Almérás, Diane; Bravo, Rosa; Milosavljevic, Vivian; Montaña, Sonia y Rico, María Nieves (2002), *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución*. Serie Mujer y Desarrollo N° 40, CEPAL. Santiago, Chile.
- Almérás y Calderón Magaña (coordinadoras) (2012), *Si no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres*. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- Asociación Civil Casa del Encuentro (2013), *Por ellas. 5 años de informes de femicidios*. Buenos Aires: La Casa del Encuentro.
- Buvinic M. y A. R. Morrison AR (1999), “Violence in the Americas: A Framework for Action”. En Morrison y Biehl (eds) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Washington DC: Inter-American Development.
- Cartwright (2012), *The Economic and Social Costs of Gender Based Violence to Development in the Asia and Pacific Region*; Asian Development Bank.
- Centre for research on violence against women and children (1995), *Selected estimates of the costs of violence against women*; Ontario, Canadá.
- Comisión Económica para América Latina, (CEPAL) (2015), *Informe anual 2013-2014. El enfrentamiento de la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/G.2626)*, Santiago de Chile, 2015.
- ____ (2007), *¿Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2015), *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC, Documentos oficiales; (OEA/Ser.L).
- ____ (2007), *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, DC.
- ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género) (2012), *Más allá de la denuncia. Los desafíos del acceso a la justicia: los desafíos del acceso a la justicia*. Investigaciones sobre violencia contra las mujeres. Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.
- ____ (2009), *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Gálvez, Thelma (2016), *Las estimaciones de los costos de las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres*. Reunión de especialistas: violencia contra las mujeres y la interrelación con su autonomía económica. Santiago de Chile, 9 y 10 de mayo 2016, División de Asuntos de Género, CEPAL (mimeo).

- Gherardi, Natalia (2012), “La violencia contra las mujeres en la región”, en Alméras y Calderón Magaña (coordinadoras). Si no se cuenta, no cuenta: información sobre la violencia contra las mujeres. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.
- Gherardi, Natalia, Josefina Durán y Cecilia Gebruers (2014), La violencia de la ausencia: sobre los vacíos de políticas públicas en los casos de violencia contra las mujeres. En: Pautassi, Laura (Dir) “*Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*”. Buenos Aires, Editorial Biblos, Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas.
- González Vélez, Ana (2016), Los efectos de la falta de autonomía física sobre la autonomía económica. Una omisión con costos. Reunión de especialistas: violencia contra las mujeres y la interrelación con su autonomía económica. Santiago de Chile, 9 y 10 de mayo 2016, División de Asuntos de Género, CEPAL (mimeo).
- Grondona, Verónica, Nicole Bidegain y Corina Rodríguez Enríquez (2016), “Curbing Illicit Financial Flows and dismantling secrecy jurisdictions to advance women’s human rights”. Trabajo presentado en la Conferencia: *Corruption and the Role of Tax Heavens*. Londres: City University London - Tax Justice Network.
- Hurtado, Victoria y Fries Lorena (2009), Estudio de la información sobre violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. Serie Mujer y Desarrollo N° 99, CEPAL, Santiago, Chile.
- ICRW, International Center for Research on Women (2009), Estimating the Costs and Impacts of Intimate Partner Violence in Developing Countries A Methodological Resource Guide; Washington D.C.
- Martínez, R. y A. Fernández (2010), “Impacto social y económico del analfabetismo: modelo de análisis y estudio piloto”. Santiago: CEPAL.
- _____. (2009), “El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, Paraguay y el Perú”. Santiago: CEPAL.
- _____. (2007), “El costo del hambre. Impacto social y económico de la desnutrición infantil en Centroamérica y República Dominicana.” Santiago: CEPAL.
- _____. (2006), “Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina”. Santiago: CEPAL. Serie Manuales 52.
- Martínez, R. y A. Palma (2015), “Cerrando la brecha. Modelo para estimar el costo de erradicar la desnutrición crónica y las deficiencias de micronutrientes.” Santiago: CEPAL. Serie Manuales 84.
- MESECVI-OEA (2015), Segundo Informe de Seguimiento a la Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas del MESECVI, Preparado por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Comisión Interamericana de Mujeres, Washington, abril 2015.
- _____. (2011), *Informe de seguimiento a las recomendaciones del CEVI realizadas durante la etapa de evaluación de la primera ronda de evaluación multilateral*, III Conferencia de Estados Parte, Guatemala, marzo 2011 (OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI-III/doc.57/11).
- PNUD-ONU mujeres (2013), El compromiso de los Estados: planes y políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Panamá, 2013.
- Rozas Balbontín, Patricio y Liliana Salazar Arredondo (2015), Violencia de género en el transporte público: una regulación pendiente. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 172; CEPAL, julio 2015.
- Schneider, Elizabeth (2010), “La violencia de lo privado”, en Di Corleto, Julieta (comp.), Justicia, género y violencia, Buenos Aires: Librería.
- SERNAM (2010), Estimación del costo de la violencia contra las mujeres en Chile en el contexto intrafamiliar; Servicio Nacional de la Mujer, Santiago de Chile.
- UN Survey (2005), The Economic Costs of Violence Against Women: An Evaluation of the Literature. Expert brief compiled in preparation for the Secretary-Generals in depth study on all forms of violence against women.
- Vara Horna, Arístides (2013a), “Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en el Perú”. Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, Universidad de San Martín de Porres, GTZ, Lima, Perú.
- _____. (2013b), “Los costos invisibles de la violencia contra las mujeres para las microempresas ecuatorianas”. Facultad de Ciencias Administrativas y Recursos Humanos, Universidad de San Martín de Porres, GTZ, Lima, Perú.

- Valdés, Alejandra (2016), La in/visibilidad presupuestaria de las políticas para enfrentar la violencia contra las mujeres. (Reflexiones para el debate). Reunión de especialistas: violencia contra las mujeres y la interrelación con su autonomía económica. Santiago de Chile, 9 y 10 de mayo 2016, División de Asuntos de Género, CEPAL (mimeo).
- Villanueva Flores, Rocío (2010), “El registro del feminicidio en el Ministerio Público del Perú”, Serie Mujer y Desarrollo N° 104, CEPAL.
- VAWC (2009), The cost of violence against women and their children. White Ribbon International Conference White Ribbon International Conference.



Serie

CEPAL

Asuntos de Género

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cep.al.org/publicaciones

137. Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas, Corina Rodríguez Enríquez y Laura Pautassi (LC/L.4236), 2016.
136. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México, Lucía Pérez Fragoso (LC/L.4211), 2016.
135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas, Cecilia Rossel (LC/L.4186), 2016.
134. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay), Karina Batthyány (LC/L.4182), 2016.
133. Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad, Catalina Céspedes y Claudia Robles (LC/L.4173), 2016.
132. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas. La comuna de Santiago de Chile, Olga Segovia M. (LC/L.4127), 2016.
131. El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado, Isabel Sáez Astaburuaga (LC/L.4110), 2015.
130. Hacia la construcción de pactos para la autonomía económica de las mujeres: la experiencia de Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Perú, Ana F. Stefanović (LC/L.4109), 2015.
129. Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos, Soledad Salvador (LC/L.4086), 2015.
128. Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados: análisis de las licencias parentales en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4085), 2015.
127. El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4057), 2015.
126. Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile, Carina Lupica (LC/L.3989), 2015.
125. Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres (LC/L.3977), 2015.
124. Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales (LC/L.3958), 2015.
123. El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género: análisis comparativo sobre el cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay (LC/L.3687), 2013.

ASUNTOS DE GÉNERO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org